

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA GUERRE
ET LA
POLITIQUE FINANCIÈRE
DE LA VILLE DE PARIS
(1914 - 1921)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 22 Mai 1922

PAR

Louis BAILLE

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

<i>Président :</i>	M. Charles RIST.
<i>Professeurs</i>	{ M. Fernand FAURE. M. Gaston JÈZE.

PARIS

ÉDITIONS DE "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conti, 13 (VI^e)

1922

LA GUERRE
ET LA
POLITIQUE FINANCIÈRE
DE LA VILLE DE PARIS
(1914-1921)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA GUERRE
ET LA
POLITIQUE FINANCIÈRE
DE LA VILLE DE PARIS
(1914 - 1921)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 22 Mai 1922

PAR

Louis BAILLE

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. Charles RIST.

Professeurs { M. Fernand FAURE.
M. Gaston JÈZE.

PARIS

ÉDITIONS DE "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conti, 13 (VI^e)

1922



INTRODUCTION

L'étude des Finances parisiennes soulève des questions de politique locale auxquelles les contribuables chargés d'alimenter de leurs deniers la Caisse Municipale ne doivent pas rester étrangers. Mais l'intérêt qu'elle présente provient encore d'autres causes, d'ordre plus général. Paris doit à la force de la tradition, à l'extrême centralisation de notre régime administratif, aux qualités de ses habitants, à l'importance de son commerce et de son industrie d'occuper dans le pays une place éminente et d'y exercer dans tous les domaines une influence si marquée qu'elle ne peut être comparée à celle d'aucune autre capitale. Les manifestations de sa vie intellectuelle ou artistique de même que la progression ou l'arrêt de son activité économique ont souvent leur répercussion dans la France entière. Or, la politique financière du Conseil Municipal dépend — en partie — de cette activité sur laquelle elle réagit à son tour dans une certaine mesure. Elle mérite, à ce premier titre, de n'être pas laissée dans l'ombre. Mais, au point de vue purement financier, la série des décisions de l'Assemblée constitue un champ d'observation qui n'est pas négligeable. Elles s'appliquent à un budget qui dépasse maintenant le milliard et mettent en jeu les intérêts d'une collectivité de trois millions d'habitants. L'Administration d'une telle cité fait naître des problèmes si complexes que son résultat, quel qu'il soit, est digne d'attention. Enfin, la politique

financière de Paris est la base de son crédit. Elle peut donc intéresser spécialement les nombreux porteurs d'obligations municipales désireux d'en connaître au moins les grandes lignes et de ne pas ignorer le degré de solvabilité, de loyauté, la « surface » de l'emprunteur auxquels ils accordent leur confiance.

Si la Capitale joue dans notre pays un rôle particulièrement important, elle est en revanche affectée plus que bien d'autres villes par les crises qu'il traverse. Siège des pouvoirs publics et centre d'un camp retranché assez proche des frontières, elle fut rarement épargnée par les révolutions et les guerres. L'histoire de ces périodes troublées permet d'apprécier, mieux que celle des époques prospères, l'habileté de ses administrateurs et le courage de ses habitants que la guerre de 1914 soumit une fois de plus à une rude épreuve. Elle ne provoqua sans doute pas d'aussi graves désordres que certains événements antérieurs comme le Siège ou la Commune, car l'ennemi ne put investir Paris et le calme régna dans ses murs, mais les hostilités prolongées firent naître une crise qui, moins violente peut-être que les précédentes, fut pourtant désastreuse. L'importance de la Ville grandit encore pendant les hostilités ; elle devint, en effet, le point de mire de tous les peuples, amis ou ennemis, et sa défaillance eût été funeste. L'énergie de la population n'aurait pas suffi à l'éviter si les ressources matérielles avaient fait défaut et si les services publics avaient cessé de fonctionner. Or, les charges municipales s'accrurent au moment où tarissaient les principales sources de revenus et ce déséquilibre compliqua le rôle du Conseil et de l'Administration préfectorale. Nous exposerons les mesures financières qu'ils adoptèrent pour résoudre sur le champ les difficultés sans cesse renou-

velées, pour maintenir les recettes au niveau des dépenses et pour préparer le rétablissement d'une situation budgétaire normale.

Mais la politique financière du Conseil à une époque donnée est souvent influencée par celle des Assemblées précédentes. Nous retracerons donc les phases principales de son histoire depuis 1870 et nous rappellerons quelle était la situation en 1914. La partie de ce travail consacrée aux années de guerre sera divisée en différentes périodes correspondant à l'emploi prédominant de tel ou tel moyen financier — bons municipaux — emprunt à long terme — recours à l'impôt. Nous indiquerons enfin quel est le programme de reconstitution adopté par le Conseil et la mesure dans laquelle il a été réalisé.

CHAPITRE PREMIER

La Politique financière de 1870 à 1914

SOMMAIRE. — La période de liquidation. — La prospérité financière de 1875 à 1882. — La crise de 1883. — Les divers emprunts de travaux. — La suppression des droits sur les boissons hygiéniques. — La crise de 1901 et 1902. — L'augmentation des dépenses. — L'importance croissante du domaine industriel. — L'emprunt de 1909. — Un quart de siècle sans impôts nouveaux.

Le trouble jeté dans les finances parisiennes par la guerre franco-allemande et l'insurrection de la Commune ne fit qu'aggraver une situation déjà pleine de difficultés, car la politique d'embellissement poursuivie par le baron Haussmann dans les dernières années du Second Empire, n'avait modifié l'aspect de la Ville qu'en alourdissant ses budgets. Au 31 mars 1870, la dette à long terme s'élevait à 1,343 millions et la dette à court terme à près de 4 millions. Le budget ordinaire de 1870 prévoyait 171 millions de recettes et 134 millions de dépenses. Cet excédent de 37 millions devait servir à couvrir les dépenses du budget extraordinaire mais les faits ne répondirent pas aux prévisions. Le Siège et la Commune obligèrent la Ville à étendre les services de l'assistance, à créer ceux de l'approvisionnement, à participer aux travaux de défense, au moment où les recettes et principalement l'octroi présentaient d'importantes moins-values. La Trésorerie fut alimentée par des

prélèvements sur l'émission de 63 millions de Bons de Caisse autorisée par la loi du 23 juillet 1870 en vue de l'exécution de travaux urgents. La plus grosse charge imposée aux finances municipales pendant cette période fut la contribution de 210 millions exigée par l'Allemagne et qui ne lui fut versée que grâce à l'intervention de la Banque de France. Aucun budget ne fut voté pour l'exercice 1871 et la Commune mit le désordre à son comble en pillant les caisses municipales. Léon Say les trouva vides en juin 1871, quand il entreprit l'œuvre de reconstitution qui devait s'achever en 1875.

Sa tâche était double : il avait à consolider une dette flottante de 636 millions et à créer de nouvelles recettes destinées à couvrir l'accroissement des dépenses. Ce passif de 636 millions provenait à la fois des charges léguées par l'Administration antérieure à 1870 et des dépenses de guerre. Ces dernières comprenaient : 210 millions dus à la Banque de France, 53 millions correspondant au déficit de l'exercice 1871, 19 millions consacrés à des réparations d'édifices, 20 millions à l'Assistance Publique et 47 millions représentant le montant des frais de l'emprunt de liquidation projeté.

L'emprunt de 350 millions émis en 1871 constitua la première étape de la consolidation. Les fonds recueillis servirent à rembourser l'avance de la Banque de France, ainsi que les bons de la Caisse municipale et les bons émis par la caisse des travaux avant 1870 pour le règlement des opérations exécutées sur le programme Haussmann. En outre, certains prélèvements furent opérés sur les restes à recouvrer de l'emprunt de 1869 et la dette envers le crédit Foncier fut prorogée. Grâce à ces mesures le passif

de 636 millions fut, dès 1873, consolidé jusqu'à concurrence de 505 millions.

La création de ressources nouvelles fut, comme la consolidation, réalisée en plusieurs étapes qui se succédèrent rapidement. En 1877, 20 millions d'impôts nouveaux (droits d'octroi et centimes ; avance faite par la Compagnie du gaz) permirent l'équilibre du budget. En 1872, 16 centimes additionnels furent ajoutés au principal des contributions directes et 5 centimes au principal des patentes. La même année furent établies de nouvelles taxes d'octroi, de pavage et de voirie tandis que des aliénations d'immeubles fournissaient 30 millions. La Ville avait réclamé à l'État le remboursement de la somme de 210 millions versés à l'Allemagne mais elle n'obtint que 140 millions par la loi du 7 avril 1873. Malgré l'appoint de ces ressources les déficits laissés par les exercices de 1871 et 1872 se montèrent à 60 millions et nécessitèrent une nouvelle émission de bons de Caisse. L'équilibre du budget de 1874 ne fut obtenu que par une augmentation des taxes d'octroi, de voirie, de pavage et des tarifs d'éclairage. Mais le Parlement sanctionna trop tardivement ce nouvel effort fiscal et l'exercice 1874 se solda par un déficit de 8.300.000 francs. Ce fut le dernier. Il fut comblé par l'emprunt de 1875 qui permit de consolider l'arriéré de la dette flottante. La renaissance économique de la cité permit de prévoir 211 millions de recettes au budget de 1875 au lieu de 183 millions en 1872 et l'excédent de 16.500.000 francs laissé par cet exercice marqua la fin de la crise. Sans doute, l'annuité de la dette s'était élevée de 67 millions en 1870 à 86 millions en 1875, mais cette dette s'était transformée, unifiée, et le Conseil pouvait enfin renoncer aux expédients de trésorerie trop faciles

à renouveler et dont l'enchevêtrement masquait l'état réel des finances. L'ère des grosses difficultés était close et la Ville allait connaître des périodes de prospérité alternant avec des crises parfois sérieuses mais bien moins graves toutefois que celle de 1914.

La période de 1875 à 1882 fut caractérisée par une série d'excédents budgétaires dus à une progression annuelle de 6 à 7 millions dans les recettes. La Ville contracta en 1876 un emprunt de 129 millions destinés à des travaux d'embellissement. Puis le Conseil, oubliant les embarras récents et confiant dans l'avenir, renonça à doter sur les fonds d'emprunt les opérations de voirie et leur consacra les plus values qu'apportaient régulièrement les exercices. Il dota généreusement les services de l'Enseignement et de l'Assistance Publique et abaissa même en 1882 les droits d'octroi sur les vins. Ces mesures étaient prématurées car la crise de 1883 ralentit l'afflux des recettes. Les comptes enregistrèrent une série de moins values de 6 millions en 1883, 3.700.000 en 1884 et 9 millions en 1885. La Ville, obligée de recourir de nouveau au crédit pour réaliser les travaux urgents, dut émettre en 1886 un emprunt de 250 millions. Les ressources nécessaires au service de son annuité furent obtenues par le vote de 4 centimes additionnels au principal des quatre contributions et de 20 centimes à la contribution foncière.

A partir de 1886 les plus-values de recettes réapparurent, mais elles furent entièrement absorbées par l'accroissement des dépenses dont les principales causes étaient : l'augmentation de la population, l'extension des services municipaux, l'amélioration du traitement du personnel et le poids toujours plus lourd des charges de la dette. L'émission de l'emprunt de 1892 (106 millions) affecté

à des travaux de voirie et de celui de 1894-96 (44 millions), consacré à l'assainissement avaient accru l'annuité de la Dette qui se montait en 1894 à 110 millions, soit environ $1/3$ du total des dépenses ordinaires. L'équilibre des budgets sans exiger le recours à l'impôt nécessita l'adoption de mesures financières exceptionnelles. Le budget de 1895 ne put être équilibré que grâce à la conversion de la dette envers le Crédit Foncier. La Ville employait pour la première fois ce moyen de réduire les annuités de ses emprunts. En 1896, la balance entre les recettes et les dépenses ne fut réalisée qu'au moyen de prélèvements sur des fonds disponibles provenant d'emprunts antérieurs. Une nouvelle difficulté résulta du mauvais rendement de la taxe d'écoulement direct à l'égout établie par la loi du 10 juillet 1894 et dont le produit devait assurer le service de l'emprunt de 1894. Le rapporteur général s'employa vainement à supprimer la cause de ce déséquilibre par la réduction des dépenses proposées par l'Administration : elles passèrent de 295 millions en 1897 à 321 millions en 1900. Cette série de difficultés amena cependant un certain changement dans la politique du Conseil qui renonça — pour un temps — aux emprunts de voirie et d'édilité dont le budget ne tirait pas un profit immédiat. Par contre les emprunts industriels, dont les charges étaient couvertes par les bénéfices de l'exploitation des services publics, se succédèrent à intervalles rapprochés. Le premier fut celui de 165 millions émis en 1898 et qui servit à la construction du Métropolitain.

La loi du 29 décembre 1897 en obligeant les communes à réduire les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques vint compliquer la situation car le rendement des taxes de remplacement dont elle autorisait la création était d'une

évaluation difficile. Le Conseil après une longue discussion, usa de la faculté que lui laissait la loi et vota la suppression par étapes des droits en question. Leur perception devait cesser le 1^{er} janvier 1901. La loi du 31 décembre 1900 autorisa la Ville à percevoir des taxes de remplacement qui seront énumérées au chapitre suivant, mais leur rendement fut inférieur aux prévisions, ce qui provoqua une nouvelle crise financière. Tandis que, grâce à l'Exposition, le budget de 1900 s'était soldé par un excédent de 11 millions de recettes, le budget de 1901 laissa un déficit d'égale importance qui fut compensé en partie par l'excédent précédent. Celui de 1902 ne fut équilibré qu'après le vote d'une taxe de 0 fr. 10 % sur la valeur en capital de la propriété bâtie. Malgré cette mesure l'exercice 1902 se solda par un déficit de 7 millions ramené à 2.500.000 par des annulations de crédit. Le budget de 1903 ne nécessita aucune imposition nouvelle mais le compte fut déficitaire.

De 1903 à 1914 la situation s'améliora et les excédents budgétaires se suivirent sans interruption. Ils étaient dus plutôt aux disponibilités laissées par d'importants abandons de crédits qu'à des ressources supplémentaires résultant de plus values dans les recettes. Leur succession n'est donc pas l'indice d'une prospérité financière très solidement établie et ne peut faire oublier les difficultés soulevées par l'établissement des budgets. Celles-ci provenaient de l'accroissement des dépenses qui suivit pendant cette dernière période d'avant-guerre une progression toujours plus rapide. La hausse des prix, l'accroissement de la population, l'amélioration dans les traitements du personnel et surtout les charges imposées aux Communes par les lois sociales, obligèrent le Conseil à inscrire aux différents chapitres du budget mais surtout à ceux de l'ensei-

gnement et de l'assistance des crédits toujours plus importants. Les dépenses de l'Enseignement qui s'élevaient à, 28 millions en 1900 atteignirent 30 millions en 1905 et 33 millions en 1910. Celles de l'Assistance se montaient en 1900 à 32 millions, à 37 millions en 1905, à 47 millions en 1910. Pour la Police les comptes donnent les chiffres suivants : 1900 : 33 millions — 1905 : 36 millions — 1910 : 41 millions. Le service de la dette exigeait en 1900 : 112 millions, en 1905 : 120 millions, en 1910 : 127 millions.

Le produit des impôts augmentait trop lentement pour compenser à lui seul cet accroissement de dépenses. Les impôts directs passèrent de 35 millions en 1900 à 37 millions en 1905 et à 39 millions en 1910. L'octroi qui fournissait avant 1900 environ la moitié des recettes fut atteint par la réduction des droits sur les boissons hygiéniques. Il donnait en 1900 : 173 millions, en 1905 : 108, en 1910 : 117 millions. Seules les ressources du domaine industriel suivirent une progression rapide qui facilita l'équilibre des budgets. Le produit du Service des eaux passa de 22 millions en 1900 à 23 millions en 1905 et 27 millions en 1910. Les bénéfices du Gaz furent de 15 millions en 1900, de 24 millions en 1905 et de 33 millions en 1910.

Le domaine devint à partir de 1900 le grand espoir du Conseil et les rapporteurs généraux réclamèrent une industrialisation de plus en plus complète des services publics municipaux. L'expiration des traités qui liaient la Ville aux différents concessionnaires permit un nouvel aménagement des services du gaz, de l'électricité et des transports en commun. La concession du gaz fut, en 1907, transformée en régie intéressée. La même année, une nouvelle convention fut signée avec l'Union des Secteurs électriques. En 1910 fut modifié le régime des concessions

de transports au profit de la Compagnie Générale des Omnibus et de certaines compagnies de tramways. Les emprunts émis par la Ville dans les dix années qui précédèrent la guerre témoignent aussi de la préoccupation dominante du Conseil, car tous, sauf celui de 1906 consacré aux Pompes Funèbres et celui de 1909, eurent pour objet l'amélioration du domaine. Le produit des emprunts de 1904, de 1910, de 1912 fut affecté à l'extension du Métropolitain. Les emprunts de 1905, de 1906 et de 1912 furent consacrés au service du gaz, celui de 1908 à la régie des Eaux. En 1912 fut émis un emprunt destiné à la construction d'habitations à bon marché.

Mais malgré les bénéfices croissants fournis par le domaine, l'établissement du budget constituait chaque année un véritable problème que l'Administration et le rapporteur prétendaient résoudre différemment. Les Préfets qui se succédèrent furent tous partisans de la solution brutale mais facile de l'impôt et demandèrent le plus souvent le vote de centimes additionnels. Le Préfet proposa cependant en 1908 l'établissement d'une taxe de séjour sur les étrangers, en 1912 une taxe sur la publicité, sur la plus-value des propriétés immobilières ainsi qu'un remaniement de la taxe sur la valeur locative des locaux commerciaux et industriels. Les Rapporteurs Généraux et le Conseil, fidèles à la tradition qu'ils avaient suivie depuis 1893, se montrèrent toujours hostiles à l'impôt et réussirent tout en l'évitant à équilibrer les budgets par une compression rigoureuse des dépenses et par une évaluation aussi exacte que possible de recettes basée, non sur les résultats de la pénultième année, mais sur les chiffres recueillis dans les mois qui précédaient immédiatement la session budgétaire.

Chaque année jusqu'en 1913, les propositions préfectorales furent méticuleusement révisées. Les abandons de crédits inscrits aux comptes annuels prouvaient d'ailleurs que l'Assemblée n'avait pas limité trop étroitement les dépenses. Cependant l'équilibre obtenu était artificiel et le procédé se trouvait de moins en moins efficace devant les exigences d'une administration dont les attributions se multipliaient.

Les difficultés auraient pu d'ailleurs être sérieusement atténuées par l'incorporation au budget des disponibilités provenant de l'amortissement définitif en 1909 de l'emprunt de 1869. L'annuité de cet emprunt disparaissait en effet du chapitre de la Dette à partir du 1^{er} janvier 1910. D'autre part, la perception de certains centimes additionnels votés en 1873, 1874 et 1875 (et improprement appelés centimes de 1869) devait cesser le 30 décembre 1909 : leur prorogation à partir de 1910 aurait donc redonné au budget allégé du service de l'emprunt une grande élasticité. Dès 1901 le Rapporteur général avait préconisé cette solution mais le Conseil, soucieux de l'embellissement de Paris, consacra une partie du produit des centimes, égale à l'annuité de l'emprunt de 1869, au gage d'un emprunt de 900 millions qui constituait la plus vaste opération financière que la Ville ait jamais tentée. L'emprunt fut autorisé par la loi du 30 décembre 1909 qui prorogea pour 71 ans la perception des centimes dits de 1869. Cette loi affectait 36 centimes ainsi que les disponibilités qui résulteraient de l'extinction de la dette secondaire et des emprunts de 1875 et 1876 au service de l'emprunt de 900 millions. Les centimes que n'absorberait pas l'annuité nouvelle devaient continuer à servir au paiement des dépenses municipales tant ordinaires qu'extraordinaires. L'emprunt était consacré principalement à des

travaux de premier établissement ; 25 millions seulement étaient affectés à des dépenses d'entretien. Il devait être réalisé par fractions successives et la première émission de 235 millions eut lieu le 15 octobre 1910. Les travaux compris dans le programme de l'emprunt ne devaient pas être entièrement improductifs, mais le bénéfice qu'en tireraient les finances municipales ne pouvait être immédiat. Le premier résultat de cette opération fut d'absorber 14.300.000.000 francs qui auraient suffi à combler les insuffisances des recettes ordinaires.

Le Rapporteur général dut s'en tenir à la méthode qui permettait d'obtenir un équilibre satisfaisant, du moins provisoirement : il réduisit les dépenses jugées inutiles et majora les évaluations de recettes admises par le Préfet. Celui-ci proposa en 1910 des centimes additionnels pour compenser les 5 millions de dépenses nouvelles inscrites au projet de budget de 1911. Mais le Rapporteur repoussa cette proposition. Les taxes énumérées dans le mémoire préfectoral de 1912 eurent le même sort. L'efficacité du procédé avait cependant atteint sa limite extrême et l'équilibre du budget de 1914 exigea le recours à l'impôt. Nous verrons au chapitre suivant que l'effort demandé aux contribuables devait être limité. La Ville leur avait épargné depuis longtemps tout sacrifice financier puisqu'aucun impôt, sauf les taxes de remplacement et un demi-centime additionnel, n'avait été établi depuis 1886. Mais en 1913 les expédients ne suffirent plus à combler le découvert résultant de l'augmentation ininterrompue des dépenses dont le tableau suivant donnera une idée.

DÉPENSES ORDINAIRES CONSTATÉES

1875	187.000.000	1900	333.000.000
1880	228.000.000	1910	373.000.000
1890	267.000.000	1913	412.000.000

Il est remarquable que cet accroissement rapide n'ait amené aucune crise prolongée et que le Conseil ait pu, par un contrôle sévère des propositions de l'Administration et par une utilisation toujours plus intense du domaine industriel, éviter l'accumulation des déficits et pendant 25 ans, dispenser les contribuables de tout effort fiscal.

CHAPITRE II

La situation en 1914.

SOMMAIRE. — Le régime financier de la Ville de Paris. — Les budgets et les comptes. — Les recettes et les dépenses. — Le budget de 1914. — Adoption des taxes sur la publicité et les automobiles de poids lourd.

Il est utile pour apprécier les difficultés nées de la guerre et pour mesurer l'importance des troubles qu'elle amena, de connaître les principales particularités du régime financier de Paris ainsi que les grandes lignes du dernier budget de paix dont les prévisions méticuleusement établies devaient être si éloignées de la réalité.

Le régime financier de la ville de Paris. — La loi municipale du 5 avril 1884 n'est pas applicable à la Ville de Paris et les dispositions qui la régissent au point de vue financier ne sont pas codifiées dans un texte unique mais éparses dans les lois communales du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867 ainsi que dans le Règlement d'Administration publique du 28 décembre 1878. Ces textes la soumettent à une tutelle administrative particulièrement étroite et pour elle, le droit commun est le régime des délibérations soumises à l'approbation du pouvoir central.

Le budget rentre dans cette catégorie. Le projet de budget et le mémoire qui l'accompagne sont présentés

par le Préfet de la Seine au Conseil municipal. Le projet est d'abord examiné en séance secrète par le Conseil réuni en Comité du budget, puis voté après discussion en séance publique. Le budget est alors transmis par le Préfet au Ministre de l'Intérieur qui le soumet pour approbation au Président de la République.

Les événements nouveaux qui surgissent au cours de l'exercice peuvent rendre nécessaire l'ouverture de crédits additionnels qui doit en principe faire l'objet d'une délibération du Conseil approuvée par décret. Mais dans les cas urgents, elle peut être autorisée provisoirement par le Préfet de la Seine après entente avec le Président du Conseil municipal et sous réserve d'une régularisation ultérieure par le Conseil. Le budget supplémentaire voté chaque année en même temps que le budget primitif de l'exercice suivant contient dans sa première partie le report des résultats des exercices clos (excédent de recettes ou de dépenses) ainsi que l'état des restes à payer et à recouvrer. Dans la seconde partie figurent l'ensemble des crédits additionnels votés pendant l'année ainsi que les évaluations des recettes non prévues au budget primitif. Le budget supplémentaire ou rectificatif offre donc une image assez exacte de la situation financière sans être pourtant exempt de tout élément d'incertitude.

Le compte administratif présenté par le Préfet de la Seine au Conseil municipal après la clôture de l'exercice permet au contraire de mesurer exactement l'écart entre les résultats obtenus et les prévisions contenues dans les budgets primitifs et supplémentaires. Il mentionne les restes à recouvrer et à payer, les abandons et les dépassements de crédits et indique l'excédent de recettes ou de

dépenses qui viendra alléger ou surcharger le budget supplémentaire de l'exercice suivant.

Les recettes de la Ville de Paris peuvent faire l'objet de plusieurs classifications. Les lois de 1837 et de 1867 distinguent les recettes ordinaires, c'est-à-dire annuelles et permanentes, et les recettes extraordinaires dont la perception ne doit être que temporaire. Les recettes se divisent encore en recettes sur fonds généraux et en recettes sur fonds spéciaux. Les recettes sur fonds généraux ne reçoivent aucune affectation déterminée. Les recettes sur fonds spéciaux ont au contraire pour contre-partie une dépense d'importance égale. Elles comprennent : a) les fonds d'emprunt ; b) les fonds dont la destination est fixée par une loi ou par une convention et dont le Conseil ne peut disposer ; c) les fonds affectés par une décision du Conseil municipal au règlement de certaines dépenses. La classification la plus intéressante est celle qui distingue les recettes d'après leur caractère d'impôt direct ou indirect, de revenu domanial, de subvention de l'État ou du Département.

Les recettes assimilables aux impôts directs étaient, en 1914, et sont encore actuellement : les centimes additionnels — le 1/20 de l'impôt d'État sur les chevaux, voitures et automobiles — la taxe sur les chiens — la part sur la redevance des mines — la taxe de balayage et la taxe pour l'écoulement direct à l'égout — enfin les taxes établies en remplacement des droits sur les boissons hygiéniques : taxe sur les cercles — sur les chevaux, voitures et automobiles — taxe de 0 fr. 50 % sur la valeur locative des locaux d'habitation, des locaux commerciaux et industriels — taxe d'enlèvement des ordures ména-

gères — taxe de 2 fr. 50 % sur le revenu des propriétés bâties — taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties.

Les recettes ayant le caractère d'impôt indirect sont : a) l'octroi ; b) deux taxes de remplacement additionnelles aux droits d'enregistrement : la taxe sur les mutations à titre onéreux de meubles et d'objets mobiliers vendus aux enchères publiques et la taxe sur les ventes de fonds de commerce exploités à Paris et sur celle des marchandises dépendant de ces fonds. Peuvent être également rangés sous cette rubrique : la part attribuée à la Ville dans les amendes de simple police, dans le produit des permis de chasse, dans le produit d'expédition des actes de l'état civil.

Les produits du domaine immobilier correspondent à un service rendu. Ils comprennent : les droits perçus dans les halles et marchés, abattoirs et entrepôts — les concessions dans les cimetières et les taxes funéraires — les recettes du Service des Pompes funèbres — les produits du poids public — la taxe de désinfection — les droits perçus dans les promenades — les droits de voirie — le produit des redevances pour occupation de la voie publique — les droits de stationnement des voitures de place, des omnibus et tramways — le produit de la vente d'objets mobiliers ou de la location des immeubles appartenant à la Ville — les recettes fournies par les collèges communaux, les écoles primaires supérieures et les écoles d'apprentissage.

Les revenus du domaine industriel comprennent : 1^o le produit de la régie intéressée du gaz, après déduction des charges financières et de la rémunération de la Société ; 2^o le produit des canaux ; 3^o le produit de la régie des

Eaux ; 4° la redevance versée par le concessionnaire des services d'électricité ; 5° le prélèvement sur les recettes du Métropolitain ; 6° le prélèvement sur les recettes du Nord-Sud ; 7° les ressources provenant de la location des habitations à bon marché ; 8° le produit du Service des Égoûts ; 9° le produit de l'exploitation du funiculaire de Belleville et de la carrière des Maréchaux.

Parmi les subventions que reçoit la Ville, figurent la contribution de l'État dans les dépenses de la police et d'entretien du pavé et la participation du Département à certaines dépenses de personnel.

Enfin plusieurs ressources qui ne peuvent entrer dans aucune des catégories précédentes sont généralement classées sous le nom de recettes diverses. Les principales sont les arrérages des rentes provenant des legs, l'intérêt des fonds placés au Trésor, le produit de la vente du *Bulletin Municipal Officiel*.

La création de nouvelles recettes et la majoration de recettes existantes sont un des domaines où la liberté d'action du Conseil municipal est la plus restreinte. Elle nécessite presque toujours une autorisation législative.

Seules les majorations des tarifs d'octroi peuvent être autorisés par simple décret. Cependant d'après l'art. 1^{er} de la loi de 1867 le Conseil municipal peut, à condition qu'il y ait accord avec le Préfet de la Seine, majorer par une simple délibération les droits à percevoir dans les halles et marchés, les droits de stationnement, les tarifs de concessions dans les cimetières. Les emprunts et les impositions extraordinaires doivent toujours être autorisés par une loi.

Les dépenses comme les recettes peuvent être divisées suivant leur caractère permanent ou temporaire en dépen-

ses ordinaires et dépenses extraordinaires. Les dépenses couvertes par le produit des emprunts ou par des sommes dont l'affectation a été déterminée par une convention, une loi ou une délibération du Conseil municipal sont les dépenses sur fonds spéciaux. L'art. 30 de la loi du 10 juillet 1837 et l'art. 17 du règlement de comptabilité de 1878 énumèrent les dépenses obligatoires. Au cas où elles ne seraient pas votées par le Conseil, elles pourraient être inscrites d'office pour le montant de la somme indispensable au bon fonctionnement des services. Mais cette éventualité ne s'est jamais produite pour la Ville de Paris qui les a toujours dotées largement et parfois dans une mesure dépassant de beaucoup les crédits strictement nécessaires. Les annuités de la dette constituent la plus importante des dépenses obligatoires. Mais leur nombre fut considérablement augmenté par les nombreuses lois sociales votées depuis le début du xx^e siècle.

Le budget de 1914. — Comme beaucoup de budgets antérieurs, celui de 1914 eut à supporter des charges imposées par l'État. La loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses, celles des 17 juin et 30 juillet 1913 sur l'assistance aux femmes en couches, nécessitaient l'inscription au budget d'une somme évaluée par le Préfet de la Seine à 3 millions, par le Rapporteur à 1.800.000 francs. Le relèvement du traitement des instituteurs exigeait 1.400.000 francs. En outre, certaines dépenses nouvelles, d'ailleurs facultatives, provenaient d'améliorations apportées par le Conseil aux services de la Voie publique, des Eaux et de la Police. Elles s'élevaient à 9 millions, dont 4.700.000 francs pour la Voie publique. D'autre part, le chapitre de la dette présentait une augmentation de 4.300.000 francs. Le total des dépenses du budget de

1914 s'élevait à 431 millions, dépassant de 18 millions celui de 1913. Sur ces 18 millions, 11 millions étaient couverts à l'aide de diminution de dépenses et d'augmentation de recettes. Le découvert du projet de budget se montait donc en réalité à 8 millions. Le Préfet de la Seine proposait de le combler par l'établissement de trois taxes. C'étaient : la taxe sur la plus-value immobilière des propriétés bâties et non bâties — la taxe sur les panneaux réclames et les enseignes lumineuses — la taxe sur les véhicules automobiles de poids lourds. Son projet comportait également un remaniement de la taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation et le vote de 2 centimes additionnels $3/4$.

Les fiches modificatives portèrent à 15 millions le total des ressources à créer. Le Rapporteur, fidèle à la méthode suivie depuis plusieurs années, se livra à une minutieuse révision des évaluations de recettes et des demandes de crédits contenues dans le projet du budget. Il majora les premières de 5,300.000 francs, réduisit les secondes de 8 millions, et put combler ainsi le découvert jusqu'à concurrence de 13.300.000 francs. Mais les évaluations avaient été poussées à leur limite extrême et pour obtenir les 1.700.000 francs supplémentaires, le Rapporteur dut accepter pour la première fois les propositions préfectorales, du moins en partie. Tout en reconnaissant la nécessité d'un effort fiscal il se déclarait hostile à tout impôt nouveau qui par suite de son incidence viendrait frapper des catégories de contribuables déjà surchargées. Il repoussa dans l'intérêt des locataires parisiens déjà victimes de la crise du logement la taxe sur la plus-value des propriétés immobilières et la majoration de la taxe sur la valeur locative, car il estimait qu'eux seuls en supporteraient le

poids. Mais il admit la taxe sur la publicité et la taxe sur les poids lourds qui n'atteignaient pas la masse des contribuables et n'étaient en somme que la contre-partie d'un service rendu. Elles avaient pour but de faire payer à certains industriels l'avantage qu'ils tiraient d'une utilisation particulièrement intense de la voie publique. Leur produit était évalué à 1.700.000 francs et permettait de faire disparaître entièrement le découvert de 15 millions. L'équilibre était donc obtenu au moyen d'un effort relativement minime, mais le Rapporteur reconnaissait que les crédits inscrits au budget de 1914 avaient été réduits au chiffre minimum compatible avec le bon fonctionnement des services et que par contre, les recettes avaient été poussées au maximum. Il était donc à craindre que le compte de l'exercice 1914 se ressentit des prévisions budgétaires trop optimistes alors que depuis 1893, tous les exercices, sauf 1901 et 1902, s'étaient soldés en excédent.

Le budget de 1914 fut établi ainsi qu'il suit :

Recettes : 431.460.000

Dépenses : 430.200.000

Réserve : 1.260.000

Le budget de Paris pour 1914 se présentait sous une forme nouvelle. Au lieu d'être énumérées les unes à la suite des autres dans deux parties distinctes, les recettes et les dépenses furent groupées par chapitre, mais sur des pages se faisant face. Le but principal de la réforme dont le promoteur était le Préfet de la Seine, était de faciliter l'évaluation du prix de revient des différents services et surtout des services industriels. En réalité cette évaluation ne pouvait être qu'approximative et les bilans ainsi dressés par l'Administration présentaient bien des lacunes que nous ne pouvons examiner ici. Une des plus

graves imperfections de la méthode provenait de la difficulté de déterminer la part relative à chaque service dans les dépenses de premier établissement communes à plusieurs d'entre eux. Le nouveau budget ne comportait plus la distinction entre les recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires, mais dans chaque chapitre les fonds spéciaux et les fonds généraux étaient groupés séparément.

Le budget de 1914 comprenait trois grandes divisions : les services d'administration générale — les services donnant lieu à des redevances — les services industriels.

Les principaux chapitres de la première partie étaient ceux des Impôts, de la Dette, de l'Enseignement, de l'Assistance publique et de la Police. Les prévisions de recettes à provenir des impôts se montaient à 230.800.000 francs dont 93.600.000 francs pour les impôts directs et taxes et 137.200.000 francs pour les impôts indirects. Les prévisions de recettes pour l'octroi étaient de 132.500.000 fr., soit environ la moitié du produit des impôts et 30 % des recettes totales prévues au budget. La dette municipale qui se montait en capital à 2.920.000.000 francs, exigeait une annuité de 136.800.000 francs, soit presque un tiers de l'ensemble des dépenses. Cette annuité comprenait 134.100.000 francs pour le Service des emprunts, et 2.700.000 francs pour la Dette secondaire provenant d'engagements envers le Crédit Foncier ou de sommes à verser après rachat de certains marchés ou canaux.

Les dépenses des services publics donnant lieu à redevances se montaient à 65 millions et les recettes à 57.900.000 francs. Parmi ces dernières les plus importantes étaient celles des halles et marchés (9.400.000), des cimetières (10.200.000), enfin celles de la voie publique (25.000.000). Dans ce dernier chiffre assez élevé entraient

le produit des droits de stationnement perçus sur les voitures de place, les omnibus et les tramways, ainsi que celui des taxes nouvelles sur la publicité et les poids lourds.

Les prévisions de recettes du domaine industriel s'élevaient à 103.700.000 francs et celles des dépenses à 56.700.000 francs. Au chapitre des Eaux étaient inscrits 30.900.000 francs en recettes et 10.600.000 en dépenses. Les évaluations de recettes des services d'éclairage (Gaz et électricité) s'élevaient à 40.100.000 francs, celles des dépenses à 15.150.000 francs. Pour le métropolitain, les prévisions étaient de 20.300.000 francs en recettes et de 19.200.000 francs en dépenses.

Les trois grandes divisions du budget de 1914 se présentaient donc ainsi (en chiffres ronds).

	RECETTES	DÉPENSES
Services d'Administration		
générale.....	270.300.000	309.700.000
Services donnant lieu à		
une redevance.....	57.400.000	65.000.000
Services industriels	103.700.000	56.700.000
	431.400.000	431.400.000

CHAPITRE III

***Les finances de guerre. — La politique d'attente.
(1914-1916)***

SOMMAIRE. — Aperçu général sur les finances de Paris de 1914 à 1921. — La politique financière de 1914 à 1916. — Les premières conséquences des hostilités : les moins-values des recettes et les dépenses nouvelles. — Les comptes hors budget. — La première émission de bons municipaux. — Le budget de 1915. — L'exercice 1915. — La justification de la politique d'attente. — L'exercice 1916. — L'emprunt aux Etats-Unis. — Le budget de 1917.

Aperçu général sur les finances de Paris de 1914 à 1920. — La situation financière de Paris à la veille des hostilités était, nous l'avons vu, sinon critique du moins incertaine. L'équilibre du budget de 1914 n'avait été obtenu que grâce à des prévisions très optimistes dont la réalisation supposait un ensemble de circonstances favorables et à l'adoption des taxes sur la publicité et sur les poids lourds automobiles, impôts entièrement nouveaux dont le produit ne pouvait être exactement évalué. Il était même douteux que l'exercice 1914 pût en bénéficier car, votées en décembre 1913, elles n'avaient pas encore été ratifiées par le Parlement en juillet 1914. La diminution du rendement de l'octroi menaçait également le bon ordre des finances. A l'arrêté du 25 juillet 1914, il présentait une moins-value de 1 million environ par rapport

aux évaluations budgétaires et de 500.000 francs par rapport à la période correspondante de 1913. Enfin le découvert du projet de budget de 1915 déposé le 10 juillet par le Préfet de la Seine, atteignait 12 millions. Malgré ces symptômes défavorables, l'accroissement de la consommation du gaz et de l'électricité, la possibilité de faire appel le cas échéant, et dans une assez large mesure, aux contribuables ménagés pendant 25 ans, permettaient d'espérer que l'équilibre budgétaire pourrait être facilement assuré à l'aide des ressources normales.

Les difficultés qu'il s'agissait alors de vaincre paraissent minimes à côté de celles qui surgirent en août 1914 et qui exigèrent au contraire un recours prolongé à des procédés exceptionnels dont l'emploi caractérise les périodes de crise financière. L'objet principal de cette étude sera d'indiquer la nature de ces procédés et les raisons qui provoquèrent leur adoption. Les plus graves conséquences des hostilités furent la diminution immédiate des recettes, l'accroissement des charges normales et la nécessité d'engager une série de dépenses extraordinaires qui ne rentrent pas dans le cadre des attributions ordinaires de la commune. Les déficits résultant de l'écart croissant entre les recettes et les dépenses pouvaient être comblés au moyen de l'impôt, des emprunts à court ou à long terme, ou des secours fournis par l'État.

Il est possible, en considérant la mesure dans laquelle furent utilisés ces divers moyens financiers et les tendances successives qui ont prédominé dans le Conseil, de distinguer plusieurs périodes dans l'histoire de Paris depuis 1914. La première, que nous étudierons dans le chapitre III, s'étendit d'août 1914 au début de 1917. Elle fut une période d'attente pendant laquelle l'Assemblée et le

Préfet de la Seine, renonçant à l'impôt et aux emprunts à long terme, assurèrent le fonctionnement des services par l'emploi de bons à courte échéance. Trois émissions de bons municipaux se succédèrent de 1914 à 1916 et la dette flottante atteignit à la fin de cette dernière année la somme de 590 millions.

A ce moment, les échéances, par suite des renouvellements et des réémissions de bons provenant de trois émissions, étaient devenues presque quotidiennes et constituaient une menace permanente pour la Caisse municipale. D'autre part, les déficits s'accumulaient, et il semblait prudent de les couvrir au moins partiellement par le produit d'impôts nouveaux sans attendre la fin des hostilités. Sa date était en effet incertaine et il apparaissait que le recours indéfini au crédit porterait la dette à un chiffre tel que l'effort à réaliser au jour de la paix excéderait les facultés contributives des contribuables. La nécessité de reculer les échéances des bons et d'aborder l'œuvre de reconstitution financière entraîna une orientation nouvelle dans la politique du Conseil. Elle se produisit au cours de l'année 1917 qui fera l'objet de notre chapitre iv. En mai 1917, fut émis un emprunt quinquennal qui permit d'unifier la dette flottante et de reporter à 1922 la date de remboursement des bons. Puis, une première série d'impôts fut votée en décembre 1917. Elle permit d'assurer le service de l'emprunt et de combler une faible partie du déficit provenant de l'accroissement des dépenses et de la diminution des recettes. Les mesures adoptées en 1917 ne suffisaient donc pas à rétablir une situation normale.

Pendant les années 1918 et 1919 auxquelles nous consacrerons le chapitre v, le Conseil prit un certain nombre de

décisions qui préparèrent la restauration des budgets. C'est ainsi qu'il vota 40 centimes additionnels en juillet 1918. La fin des hostilités ne marqua pas le terme des difficultés financières, mais elle amena l'Assemblée à clarifier la situation par une consolidation définitive qui fut réalisée sous la forme d'un emprunt de 1.500 millions à long terme voté en décembre 1918 et émis en juin 1919. Le Conseil, dans le but de laisser un répit aux contribuables n'établit aucun impôt au cours de cette dernière année.

Nous retracerons au chapitre VI la première étape de la restauration financière qui fut franchie en 1920 grâce à la majoration d'une partie des impôts existants, au relèvement des tarifs du domaine et à la création des taxes sur les domestiques et sur les pianos. L'effort réalisé en 1920 eût été moindre si l'État avait donné satisfaction aux revendications financières de la Ville dont nous décrivons l'origine et la nature dans ce même chapitre.

L'œuvre accomplie en 1920 fut complétée dès 1921 par le relèvement des taxes de balayage et d'enlèvement des ordures ménagères. Les principaux événements financiers de cette dernière année seront décrits au chapitre VII, dans lequel nous montrerons comment le budget de 1922 put être établi sans l'aide d'aucune ressource exceptionnelle. Mais les bases de cet équilibre sont fragiles et la situation restée plus trouble encore qu'elle ne l'était à la veille des hostilités. A cette époque, l'impôt si longtemps tenu en réserve constituait une garantie contre toute crise sérieuse, tandis qu'à l'heure actuelle, la stagnation des affaires, les sacrifices exigés des contribuables depuis 1917, les remaniements possibles dans la fiscalité des communes, doivent le faire provisoirement écarter.

La compression des dépenses constitue donc aujourd'hui la principale sauvegarde de l'ordre financier.

Les distinctions établies entre les diverses périodes dont nous venons d'indiquer la succession n'ont rien d'absolu et ne doivent pas faire naître l'idée qu'aucun lien ne rattache les diverses époques ainsi délimitées. L'expression de politique d'attente par laquelle nous caractérisons l'attitude du Conseil de 1914 à 1917 ne signifie pas que les préoccupations d'avenir lui aient été entièrement étrangères. De même, pendant la période dite de consolation, une nouvelle dette flottante prit naissance, qui dut à son tour être consolidée. Enfin la reconstitution des budgets n'eut pas pour conséquence l'abandon immédiat de l'emprunt comme moyen de combler les déficits. Dans toutes les phases que nous envisagerons, nous retrouverons des symptômes communs qui marquent la répercussion des événements sur les finances de Paris. Il nous reste maintenant à examiner par quels caractères elles se distinguent des finances d'avant-guerre.

Les événements nouveaux provoquèrent, nous l'avons dit, une diminution immédiate des recettes et une augmentation des dépenses. Les impôts indirects et les produits du domaine furent plus gravement affectés que les impôts directs et, tandis que la plupart des recettes reprenaient à partir de 1917 un cours ascendant, les dépenses suivirent de 1914 à 1921 une progression ininterrompue dont nous montrerons l'importance. Les chiffres cités à la fin du chapitre premier prouvent que cet accroissement des charges n'était pas un phénomène nouveau. Le fait vraiment anormal fut la rapidité de son développement au cours des années de guerre. Qu'il nous suffise de rappeler

que les dépenses inscrites au budget de 1922 représentent presque le triple de celles qui figurèrent à celui de 1914.

Une autre conséquence du désordre économique et financier fut l'emploi de l'emprunt comme moyen de compenser l'insuffisance des ressources normales. La Ville, contrairement à l'État, et bien qu'elle eût traversé plusieurs crises, n'avait jamais depuis 1875 utilisé ce procédé facile d'équilibre budgétaire et s'était bornée à émettre des emprunts affectés au domaine industriel ou à des travaux de premier établissement. Pendant la guerre, la situation fut renversée : les seuls emprunts émis de 1914 à 1920 furent destinés à la trésorerie, à la consolidation de la dette flottante ou à des achats de denrées. La première émission consacrée à des travaux de voirie depuis 1914, fut celle de 1800 millions en 1921. Malgré de nombreux appels au crédit certains exercices se soldèrent par un excédent de dépenses et ceux qui laissèrent un excédent de recettes furent néanmoins déficitaires, car parmi ces recettes figuraient des ressources provenant de l'emprunt.

La guerre entraîna un changement dans la procédure d'autorisation des dépenses et l'ouverture d'une comptabilité extra-budgétaire. La nécessité de pourvoir rapidement aux besoins urgents amena le Conseil à laisser à l'Administration une initiative beaucoup plus grande qu'en temps normal. Le Préfet put engager par un simple arrêté les dépenses pour lesquelles aucun crédit n'avait été prévu au budget primitif et ces dépenses furent soldées au moyen d'avances fournies par la Trésorerie. Celle-ci fut alimentée par les ressources budgétaires normales, par le produit des bons municipaux ou par des fonds provenant de divers emprunts émis avant la guerre. Les avances de la Trésorerie furent inscrites à des comptes

hors budget. Celles d'entre-elles qui ne pouvaient être remboursées ni par la revente de denrées, ni par des contributions de l'État ou du Département, le furent au moyen de crédits inscrits aux budgets supplémentaires. Ceux-ci, consacrés à la régularisation d'un grand nombre de dépenses exceptionnelles prirent donc une importance qu'ils n'avaient pas en temps de paix. Par contre, celle des budgets primitifs diminua, car d'une part ils ne continrent jamais les crédits relatifs aux dépenses exceptionnelles et d'autre part, l'impossibilité de prévoir avec précision les recettes et les dépenses normales conduisit l'administration à reproduire dans les budgets de 1915 et de 1916 la plupart des chiffres du budget de 1914. A partir de 1916 elle fit un effort pour établir de plus justes évaluations, mais le premier budget qui constitua un état de prévision exact fut celui de 1920.

Accroissement rapide des charges normales et exceptionnelles, succession d'emprunts et de déficits, grande liberté d'action de l'administration, importance croissante des budgets supplémentaires, telles sont les principales modifications apportées par les circonstances nouvelles au jeu régulier de l'organisme financier. L'histoire des années de guerre nous permettra de constater, à côté de ces changements, le maintien des grandes lignes du système fiscal tel qu'il existait avant 1914. En dehors des ressources d'emprunt, le Conseil fit surtout appel à des impôts déjà existants (centimes additionnels, taxes directes, taxes d'octroi). Les seuls impôts entièrement nouveaux créés pendant la guerre furent la taxe sur les domestiques et la taxe sur les pianos. Leur produit, évalué à 12 millions dans le projet de budget de 1922, est relativement minime à côté des 330 millions attendus des autres impôts directs.

Il est à remarquer que les principaux soutiens des budgets sont encore actuellement les centimes additionnels qui reposent sur des principaux fictifs, et l'octroi dont bien des membres de tous les partis désirent la suppression.

Nous verrons que si le domaine industriel tient à l'heure actuelle une place considérable, il joua durant les hostilités un rôle moins important que dans la période d'avant-guerre et contribua plutôt à l'aggravation de la situation financière par suite du retard apporté au relèvement de certains tarifs. Ainsi, la régie intéressée du gaz se solda depuis 1915 par des déficits qui restèrent à la charge des budgets. La première majoration du prix du gaz n'eut lieu qu'en 1918 et la seconde en 1920. Elles furent insuffisantes et l'exercice 1921 se soldera en perte comme les précédents. Le prix de l'électricité (pour l'éclairage) ne fut relevé qu'en 1920 et la Ville dut fournir des avances aux concessionnaires du service ainsi qu'à ceux des transports en commun. Par suite de la fixité des tarifs qui ne suivirent pas l'augmentation des frais d'exploitation, le Conseil fut donc amené à compenser au moyen des ressources générales des budgets (produits de l'impôt ou de l'emprunt) les charges imposées par le domaine. Mais une réorganisation des principaux services industriels (transports souterrains, gaz, électricité), fut opérée au cours de l'année 1921. Nous en exposerons les grandes lignes au chapitre VII car, du moins en ce qui concerne le gaz et l'électricité, elle présente pour la Ville certains avantages financiers.

Si les diverses catégories de ressources budgétaires sont dans l'ensemble restées les mêmes qu'avant 1914, la tutelle imposée à la Ville et la solidité de son crédit n'ont pas davantage subi l'influence des événements. Les charges

assumées par la Ville, charges auxquelles on ne peut dénier un certain caractère d'intérêt général, la politique en somme très raisonnable qu'elle suivit pendant les hostilités, n'ont pas encore amené les pouvoirs publics à modifier son régime administratif et à augmenter la liberté d'action de ses représentants, spécialement en matière financière. A plusieurs reprises, les retards apportés dans l'autorisation des impôts ou emprunts atténuèrent l'effet des mesures adoptées par le Conseil et ses revendications, même les plus légitimes, comme celles qui ont trait à l'entretien du pavé ou aux dépenses de police, n'ont pas encore reçu satisfaction.

L'aide apportée à la Ville de Paris par les particuliers sous forme de souscriptions aux divers emprunts fut beaucoup plus efficace que celle de l'État car toutes les émissions, sauf celle de 1921, eurent un très grand succès auquel on peut attribuer deux causes principales. Tout d'abord, le fait que le Conseil, malgré les invitations du Gouvernement, ne suspendit pas le remboursement des obligations amorties et le paiement des lots exerça une heureuse influence sur les dispositions des capitalistes. Mais leur confiance était surtout basée sur l'habile gestion des finances municipales dans les années d'avant-guerre. La Ville bénéficia donc, malgré les désordres occasionnés par les hostilités, de la prudence de sa politique antérieure et spécialement du ménagement qu'elle avait témoigné à l'égard des contribuables et qui lui permit d'aborder avec plus de vigueur la reconstitution de ses finances.

La politique financière de 1914 à 1916. — Surprises par les événements, l'Assemblée et l'Administration n'eurent pendant les premières années des hostilités qu'un souci : assurer à tout prix le fonctionnement des services

indispensables à la vie de Paris et fournir à la population le minimum de bien être nécessaire au maintien de l'ordre dans la capitale, et par conséquent dans le pays tout entier. L'impossibilité d'établir des prévisions faute de données suffisantes jointe à l'espoir d'un dénouement prochain, espoir fortifié par le moindre événement favorable, les conduisit à n'employer pour équilibrer les budgets que le moyen provisoire de bons à court terme. Politique d'attente ne signifie cependant pas politique au jour le jour, politique d'imprévision. Dès 1915 apparut dans le rapport général sur le budget le premier projet de consolidation. Si le Conseil ne l'adopta pas immédiatement c'est qu'il se fit illusion sur la durée et sur les conséquences de l'épreuve. Du moins partagea-t-il son erreur avec l'immense majorité des Français, et le nombre de ceux qui peuvent le critiquer sur ce point est par conséquent fort restreint.

La critique des mesures adoptées par l'Assemblée exige la connaissance de la situation financière de Paris telle qu'elle ressort des budgets et des comptes. C'est pourquoi ce chapitre et les suivants comprendront, en même temps que l'exposé de la politique du Conseil, l'analyse des grandes lignes de ces documents et des résultats des exercices. Dans ce chapitre III, consacré à la période qui s'étendit d'août 1914 à la fin de 1916, nous montrerons les premiers effets des hostilités : changements dans le cours des recettes et des dépenses — ouverture des premiers comptes hors budget — émission de bons municipaux. Nous examinerons ensuite les budgets et les comptes de 1914 à 1916 en indiquant le rôle modeste des budgets primitifs et l'importance des budgets supplémentaires. Après avoir exposé les principaux arguments invoqués à la fin

de 1915 en faveur de la politique d'attente et énuméré les caractères de l'emprunt émis aux États-Unis, nous arriverons au budget de 1917, le premier dont le montant dépassa 1 milliard.

Les premières conséquences de la guerre : les moins-values de recettes et les dépenses nouvelles. — La mobilisation et la transformation de la Ville en camp retranché ralentirent immédiatement la vie économique et l'arrêt des principales industries, l'exode des habitants affectèrent surtout les revenus de l'octroi et du domaine industriel. A l'arrêté du 1^{er} décembre 1914, la diminution des produits de l'octroi était déjà de 22 millions sur la période correspondante du 1^{er} janvier au 1^{er} décembre 1913. Le fléchissement le plus accentué dans la consommation du gaz et de l'électricité se produisit en octobre. Les quantités consommées furent inférieures de 41 % pour le gaz et de 60 % pour l'électricité, à la consommation du même mois en 1913. Les recettes du métropolitain ne s'élevèrent en septembre qu'à 52 % de recettes de septembre 1913.

L'ouverture des hostilités ne provoqua pas sur le champ la création de ressources nouvelles. En revanche, dès le mois d'août 1914, des dépenses exceptionnelles s'ajoutèrent aux dépenses normales prévues au budget. Les principales se rapportèrent à des mesures d'assistance ou de ravitaillement.

Dès le 5 août la Ville de Paris versa aux familles nécessiteuses des mobilisés, jusqu'au moment où l'État les prit lui-même à sa charge, des allocations d'attente de 1 franc par jour. Le 22 août commença la distribution des secours de chômage qui consistaient en une allocation de 1 fr. 25 par jour, majorée de 0 fr. 25 par enfant. L'arrêté préfectoral du 2 octobre créa pour la Ville de Paris un fonds

de chômage que l'État subventionna à raison de 33 % du montant des dépenses qui s'élevèrent à une dizaine de millions par mois en moyenne jusqu'à la fin de 1914. L'allocation mensuelle aux vieillards, infirmes et incurables fut portée à 30 francs.

La Ville, joignant ses efforts à ceux de l'Intendance, constitua un stock d'approvisionnement des principales denrées. Elle procéda donc dès 1914 à des achats de sel, de pommes de terre, de pâtes, de lait en poudre. Ces opérations constituèrent la première phase de la politique de ravitaillement qui devait prendre une importance beaucoup plus considérable à partir de 1916. Les mesures adoptées en 1914 se distinguent cependant de celles qui furent prises dans la suite. Elles étaient plutôt destinées à garantir la population contre une disette éventuelle qu'à influencer le cours des marchandises. L'investissement redouté ne s'étant pas produit, l'administration entreprit dès les derniers mois de 1914 la liquidation du stock constitué. Les dépenses engagées devaient en principe se solder par la revente des marchandises. La revente du sel laissa un léger bénéfice, celle des pâtes et du lait ne causa aucune perte. Mais sur 1 million consacré aux achats de pomme de terre, la caisse n'avait recouvré que 200.000 fr. au 12 février 1915 et l'opération se solda par un déficit.

La guerre n'imposa pas seulement à la Ville des dépenses exceptionnelles, elle provoqua en outre une augmentation des dépenses budgétaires normales et principalement des charges de personnel. Celles-ci comprirent en effet : a) le traitement que les agents mobilisés (sauf les militaires à solde mensuelle) continuaient à recevoir en vertu des arrêtés des 7 et 24 août 1914 ; b) le paiement du personnel auxiliaire qui les remplaçait. Le manque de main-d'œuvre,

la désorganisation des chantiers, entraînèrent la réduction de certaines dépenses, mais dans une mesure trop minime pour compenser les nouvelles charges.

Les comptes hors budget. — Les dépenses exceptionnelles engagées dès les premiers jours des hostilités ne pouvaient pas trouver leur contre-partie dans les recettes ordinaires dont nous venons d'indiquer le ralentissement soudain. En temps normal, les dépenses imprévues sont imputées sur les crédits inscrits à une réserve spéciale, mais il peut arriver que les besoins nouveaux exigent des sommes supérieures aux disponibilités de cette réserve. Dans ce cas, le Préfet de la Seine peut, d'accord avec le Président du Conseil municipal, engager à découvert ces dépenses supplémentaires et l'ouverture des crédits est régularisée par le Conseil dans sa prochaine session. Or, la réserve pour dépenses imprévues du budget de 1914 se montait à 1.200.000 francs, mais au 1^{er} août, elle n'était plus que de 62.700.000 francs et ce chiffre était manifestement insuffisant pour assurer le paiement des secours de chômage, des dépenses de ravitaillement et du traitement des auxiliaires. La situation ne permettait pas de longues discussions sur la création de nouvelles ressources. La session ordinaire du Conseil municipal était d'ailleurs interrompue et ses membres ne tenaient plus que des réunions officieuses. Il fallait cependant permettre à l'Administration d'engager rapidement les dépenses urgentes, tout en sauvegardant les droits de contrôle du Conseil municipal. L'Assemblée chargea donc, dès le 1^{er} août, son Président d'autoriser le Préfet de la Seine à ouvrir des comptes hors budget alimentés par les fonds disponibles de la Trésorerie qui se montaient à 92 millions en août 1914. Cette somme paraissait suffisante pour les premières semaines.

La nature et le fonctionnement des comptes hors budget sont décrits par les articles 169 à 178 du Règlement de 1878. D'après l'article 169, « les opérations effectuées par le Receveur municipal ou par les comptables subordonnés pour des services non budgétaires, ainsi que les opérations non susceptibles d'une application immédiate au budget en recettes ou en dépenses se subdivisent en services spéciaux, opérations de trésorerie et conversion de valeurs. »

L'article 172 énumère les opérations de trésorerie qui seules nous intéressent. Ce sont : 1^o les comptes courants entre la Caisse municipale et les Trésoriers payeurs ; 2^o l'imputation provisoire des intérêts des bons de la Caisse municipale avant l'ouverture de l'exercice pendant lequel ils viennent à émission ; 3^o les redressements d'écriture pour erreurs ; 4^o les avances de la Caisse municipale en dehors du budget pour frais de poursuites relatives aux produits municipaux et généralement toutes les avances non budgétaires.

C'est dans cette dernière catégorie que rentrent les comptes dont nous nous occuperons. Ils se rapportaient en effet à des avances faites à la Caisse municipale sur fonds de trésorerie pour permettre à l'administration de solder des dépenses exceptionnelles qui ne rentraient pas dans le cadre budgétaire normal et pour lesquelles aucun crédit n'avait été prévu. Les comptes furent ouverts, soit en vertu d'une délibération du Conseil municipal, soit — et ce fut le cas le plus fréquent — par un simple arrêté préfectoral. Ils peuvent être classés en trois catégories d'après la nature des fonds destinés au remboursement ultérieur des avances. Certains d'entre-eux devaient, en principe, se solder d'eux-mêmes, c'est-à-dire au moyen de la revente de certains

produits. Tels étaient les comptes du ravitaillement et de l'approvisionnement en charbon. Plusieurs devaient être apurés au moyen de contributions de l'État ou du Département ; c'est ainsi que les comptes ouverts pour le paiement de réquisitions militaires n'imposaient aucune charge financière à la Ville. Mais la majorité des avances ne pouvait être remboursée qu'au moyen de fonds budgétaires provenant, soit de ressources normales, soit des emprunts. Les crédits destinés à régulariser les comptes hors budget de cette dernière catégorie furent donc inscrits, non pas aux budgets primitifs, mais aux budgets supplémentaires des différents exercices. Les opérations engagées par l'administration étaient ainsi soumises à l'approbation du Conseil qui les sanctionnait au moment du vote des budgets supplémentaires. Mais ce contrôle tardif n'avait en réalité que peu d'efficacité et le Conseil se bornait à enregistrer des dépenses remontant parfois à l'année précédente.

Les principaux comptes ouverts d'août à décembre 1914 se rapportaient aux secours versés aux chômeurs, aux réfugiés, aux familles des mobilisés, ainsi qu'au paiement du personnel auxiliaire et aux dépenses du service de l'approvisionnement.

Le grand avantage du procédé était de permettre à l'Administration de se procurer immédiatement les ressources nécessaires au fonctionnement des services nouveaux. Il donnait ainsi plus de souplesse à l'organisation financière mais sacrifiait par contre les droits du Conseil et celui-ci, en l'instituant, avait marqué sa volonté de tout subordonner à sa tâche essentielle qui était le maintien de l'ordre à Paris. La méthode qui consistait à grouper séparément les dépenses extra-budgétaires aurait pu du moins faire ressortir avec précision le montant des charges

résultant des hostilités mais la généralisation des comptes qui, peu à peu, furent appliqués à des dépenses normales, devait bientôt faire disparaître cet avantage de clarté et amener au contraire un dédoublement de la comptabilité qui compliqua les écritures. Le danger du système était de supprimer les obstacles qui s'opposent normalement à la sortie des fonds disponibles de la caisse et de pousser à la dépense. Créé pour favoriser les initiatives de l'Administration, tout spécialement en matière d'assistance, il lui laissait une trop grande liberté d'action et risquait de l'inciter non plus à la générosité mais à la prodigalité.

Les bons municipaux — Les premiers comptes hors budget s'ajoutant aux dépenses courantes de l'exercice absorbèrent rapidement les fonds disponibles. Ceux-ci, nous l'avons vu, s'élevaient à 92 millions au début d'août mais le 24 septembre ils n'étaient plus que de 43 millions. A ce moment les encaissements à réaliser jusqu'au 31 décembre 1914 étaient évalués à 42 millions et la Ville pouvait en outre émettre 40 millions de bons de Caisse en vertu de la loi de finances de 1914. Les ressources de la trésorerie se montaient donc à 80 millions environ, alors que les prévisions de dépenses à engager jusqu'à la fin de l'année étaient de 132 millions. Le découvert était donc de 52 millions et le 1^{er} octobre, le Préfet de la Seine prévoyait l'épuisement complet de la Caisse vers le 15 novembre : il devait trouver avant cette date le moyen d'éviter une crise financière.

La création de nouveaux impôts ne pouvait pas être envisagée. Une telle mesure nécessite des études, des enquêtes, impossibles à l'époque où le Conseil ne tenait que de rares séances officielles. Leur rendement eut d'ailleurs été bien incertain alors que les recettes existantes

présentaient d'inquiétantes moins-values. Une objection du même genre s'opposait à l'émission d'un emprunt. La fixation du taux de l'intérêt, des primes de remboursement, de la proportion des lots à émettre, exigent des études préliminaires et des prévisions que le trouble du marché financier et l'urgence du problème à résoudre n'auraient pas permis de mener rapidement à bonne fin.

La Ville ne pouvait-elle du moins envisager le recours à l'État ? Il semblait que pour plusieurs motifs, celui-ci ne pût se désintéresser entièrement du sort des finances municipales. Les dépenses d'assistance et d'approvisionnement avaient pour but de maintenir l'ordre dans le plus important de nos camps retranchés menacé par l'ennemi et dans une capitale dont la bonne tenue morale exerçait sur le pays une influence qui n'était pas négligeable. A ce titre les sacrifices faits par la Municipalité méritaient d'être compensés au moins en partie. De plus, les embarras de la Trésorerie provenaient dans une certaine mesure du fait de l'État car le Gouvernement s'était opposé depuis 1912 à l'émission de la deuxième fraction de l'emprunt de 1909, et avait ainsi privé la Caisse municipale d'une somme de 221 millions. Enfin, l'intérêt du pays commandait d'éviter toute crise dans les finances de la Ville. Dans ces jours d'anxiété, un tel événement eût en effet réagi non seulement sur le crédit de Paris mais sur celui de l'État. Cependant, les démarches tentées par le Conseil municipal auprès du Gouvernement dès septembre 1914 n'eurent qu'un succès partiel. Dans une lettre adressée au Préfet de la Seine le 21 septembre 1914, le Ministre des Finances promettait sans doute une aide financière à la ville de Paris, mais à la condition qu'elle révisât ses dépenses et qu'elle suspendit le remboursement des obligations muni-

cipales amorties et le paiement des lots, ainsi que le décret du 27 août 1914 l'y autorisait. Le Ministre ne précisait pas la nature du secours éventuel que fournirait l'État et se bornait à indiquer l'émission de bons de Caisse ou de bons municipaux comme moyen de parer au déficit. Le 6 octobre, le Ministre après avoir pris connaissance de l'état des recettes et des dépenses municipales recommandait à la Ville de trouver dans son propre crédit le moyen de faire face au déficit provisoire et de créer des bons municipaux qu'il s'engageait à escompter jusqu'à concurrence de la moitié des insuffisances des recettes. Il n'imposait plus la suspension du remboursement des obligations amorties et du paiement des lots, mais il en déduisait le montant du calcul des insuffisances de recettes. Au cours d'une entrevue qu'il eut à Bordeaux avec les délégués du Conseil, le Ministre leur promit définitivement le concours de l'État sous la forme indiquée sans préjudice de sa participation de 33 % au secours de chômage. Si la Ville devait renoncer à voir ses dépenses de guerre couvertes même en partie par l'État, du moins pouvait-elle espérer des avances à condition de recourir soit aux bons de caisse, soit aux bons municipaux.

Les bons de caisse prévus par le règlement de comptabilité de 1878 sont analogues aux bons du trésor et destinés à parer temporairement aux irrégularités dans la rentrée des recettes. Ils sont à ordre ou au porteur et sont en général escomptés par les banques ; le maximum d'émission est fixé chaque année par loi des finances. Celle du 15 juillet 1914 autorisait l'émission de 40 millions de bons, mais cette somme était insuffisante pour combler le déficit. D'autre part, les banques se trouvaient dans une situation difficile qui avait nécessité l'institution du moratorium

des dépôts. Il était donc à craindre qu'elles ne puissent fournir à la Trésorerie qu'une aide insuffisante.

Le décret du 21 septembre 1914 venait d'autoriser les départements et les villes à se créer des disponibilités par l'émission de bons municipaux. Le 6 octobre, le Ministre des finances invitait le Préfet de la Seine à préparer l'application de ce décret à la Ville de Paris et le 16 octobre, le Conseil municipal se prononçait en faveur d'une émission de ces bons mais sans en fixer le montant. Le Préfet de la Seine estimant qu'une telle opération devait permettre d'alimenter la trésorerie pendant plusieurs mois, évalua à 120 millions l'écart probable entre les recettes et les dépenses jusqu'au 31 mars 1915. Le décret du 7 novembre 1914 autorisa donc la Ville de Paris à émettre 120 millions de bons municipaux. Le décret fixait à un an la durée des bons et à 6 % le taux maximum de l'intérêt qui pouvait être déduit du montant du versement ou attaché aux bons et payable seulement lors de leur remboursement. L'article 2 du décret indiquait que les bons devaient être admis pour la libération des souscriptions aux emprunts qui seraient émis avant leur échéance. L'arrêté préfectoral du 23 décembre 1914 détermina les détails de l'émission en appliquant les prescriptions du décret du 7 novembre. L'intérêt des bons était fixé à 5, 50 % net, exempt de toute retenue pour impôts et devait être payé au moment de leur remboursement. Les bons étaient de 100, 500, 1.000, 10.000, 100.000 ou 1.000.000 de francs. Seuls ceux de 100.000 francs et de 1 million pouvaient être à ordre.

Les bons municipaux se distinguaient des bons de la Défense dont le taux n'était que de 5 % et dont l'intérêt était déduit de la somme versée lors de la souscription. Mais en réalité la différence d'intérêt entre les deux titres

était inférieure à 0 fr. 50 % car l'État payait 5 francs pour 95 francs versés, ce qui portait en réalité le taux des bons de la Défense à 5 fr. 26 %. L'avantage de 0 fr. 24 % accordé par la Ville à ses prêteurs provenait du désir de placer rapidement les bons municipaux qui constituaient des titres d'un nouveau genre et semblaient s'adresser plutôt aux gros capitalistes, aux entreprises importantes en quête de placements à court terme, qu'à la clientèle habituelle de la Ville de Paris. Enfin, les bons municipaux étaient fortement concurrencés par les bons de la Défense. L'article 4 de l'arrêté préfectoral spécifiait qu'ils seraient admis avec préférence pour la libération des emprunts émis avant la date de leur échéance. Cette disposition permettait à la Ville de recruter des souscripteurs aux emprunts futurs et de s'assurer en même temps contre le remboursement des bons au bout d'un an. L'espoir de les échanger un jour contre des obligations municipales à long terme généralement si appréciées pouvait en effet inciter un certain nombre de leurs porteurs à demander leur renouvellement à l'échéance.

Les bons municipaux furent délivrés par la Caisse municipale à partir du 28 décembre 1914. Le montant de la première émission avait été porté à 140 millions par un décret du 15 décembre 1914. Ces 20 millions supplémentaires devaient permettre à la Ville de souscrire jusqu'à concurrence de 20 millions aux émissions de bons du Département de la Seine et des communes de la banlieue. Un appel direct au public n'aurait pu fournir à ces collectivités les fonds suffisants ; la Ville de Paris leur prêtait donc son crédit plus solidement établi et devait prolonger son aide pendant toute la durée des hostilités.

La souscription dura du 28 décembre 1914 au 1^{er} février

1915. Les bons furent remis au moment du versement contrairement à la méthode généralement employée pour les emprunts municipaux et qui comporte la délivrance d'un certificat de versement échangé plus tard contre des titres définitifs. La somme demandée au public ne s'élevait qu'à 92 millions. Les bons de 100 à 1.000 francs en fournirent la plus grosse part : 61.615.000 francs pour 135.520 titres. Le produit des bons de 10.000 et 100.000 francs fut de 30.385 francs pour 2.013 souscriptions. Malgré la nouveauté des titres offerts l'émission avait donc été rapidement couverte. Ce succès était dû surtout au crédit de la Ville, mais aussi au fait que bien des capitalistes redoutaient à cette époque de confier aux banques leurs fonds disponibles.

Le 29 janvier 1915, le Ministre des Finances annonçait que le Trésor public était autorisé à souscrire pour 48 millions à la première émission. La souscription de l'État n'eut lieu qu'en juillet 1915 et ne s'éleva qu'à 6 millions. Le produit de la première émission servit à l'équilibre du budget supplémentaire de 1914 et du budget primitif de 1915.

Le budget supplémentaire de 1914. — Nous avons vu que le budget supplémentaire contient dans sa seconde partie l'état des recettes et des dépenses qui ne figurent pas dans les prévisions du budget primitif. Celui de 1914 fut donc particulièrement important et permit de mesurer les premières répercussions de la guerre sur les finances de Paris. Les dépenses exécutées sur fonds hors budget et qui n'étaient pas couvertes par une subvention de l'État ou par la revente des denrées devaient en effet y être inscrites et régularisées. Le total des dépenses résultant de la guerre et incorporées au budget supplémentaire de 1914 atteignait 64 millions. Les plus importantes prove-

naient de l'extension donnée aux services d'assistance. Les avances sur fonds de trésorerie pour secours de chômage figurèrent pour une somme de 48 millions au budget supplémentaire de 1914. Un crédit de 1.950.000 francs fut inscrit à ce même budget pour la régularisation du compte ouvert pour la distribution de secours aux familles des mobilisés. Les dépenses normales supplémentaires ne résultant pas du fait de la guerre ne s'élevaient qu'à 7 millions et formèrent avec les dépenses de guerre un total d'environ 71 millions. La somme des recettes supplémentaires était bien inférieure à ce chiffre. Les recettes normales s'élevaient à 7 millions, dont 3.180.000 francs provenaient de l'excédent du compte de 1913. La seule recette exceptionnelle qui vint contrebalancer les dépenses de guerre était une somme de 11 millions, représentant la contribution de l'État dans les secours d'assistance aux chômeurs. Elle était en principe de 33 %, en réalité de 26 %, car elle était fixée après déduction des secours alloués les dimanches et jours fériés et de l'excédent des allocations dépassant 2 fr. 50 par jour. L'écart entre les recettes et les dépenses était donc de $71 - 18 = 53.000.000.$, et ne pouvait être couvert que par des bons municipaux. Une somme de 104 millions, provenant de la première émission fut donc inscrite en recettes et permit non seulement de combler le découvert mais de constituer une réserve de 50.700.000 francs dont la diminution des recettes normales permettait d'envisager l'emploi prochain. Le compte de 1914 se clôtura en effet, par un excédent de dépenses sur fonds généraux de 25 millions. Les prévisions de recettes sur fonds généraux pour l'exercice 1914, inscrites aux budgets primitifs et supplémentaires, s'élevaient à 550 millions. La moins-value globale atteignit

81 millions, soit environ 15 % du total des recettes. La moins-value des impôts fut de 38 millions dont 31 millions pour l'octroi et 5 millions pour les centimes. Celle des produits de l'éclairage (Gaz et électricité) fut de 18 millions, celle du Métropolitain de 5 millions et celle des Eaux de 3 millions. La perte résultant des moins-values fut aggravée par l'importance des restes à recouvrer. En les ajoutant aux moins-values M. Dausset évaluait à 40 % la proportion des recettes dont la perception devait être abandonnée ou ajournée.

Le déficit de l'exercice de 1914, c'est-à-dire l'écart entre les recettes normales constatées et le total des dépenses de toute nature, peut être évalué en tenant compte : a) de l'excédent des dépenses sur fonds généraux (26.000.000) b) du total des ressources provenant des bons municipaux déduction faite des frais d'émission soit 102 millions. L'insuffisance des recettes s'éleva donc à 128 millions environ. Ce chiffre n'est toutefois pas absolument exact. En effet, certaines avances sur fonds de Trésorerie avaient été régularisées au budget supplémentaire de 1914 et portées pour leur totalité en dépenses au compte de cet exercice mais, en réalité, elles ne furent dépensées qu'en partie au cours de l'exercice 1914 et l'exercice 1915 en bénéficia également.

L'inscription en bloc des sommes figurant aux comptes hors budget sans que fussent mentionnées les dépenses réellement effectuées, provoqua un chevauchement des crédits et un enchevêtrement des exercices qui ne permettent pas de considérer le compte de 1914 ni les suivants comme les tableaux exacts de la situation financière. La fermeture de nombreux chantiers de travaux entraîna des abandons de crédits qui s'élevèrent à 14 millions pour

les seuls fonds généraux alors qu'avant la guerre ils ne dépassaient pas 4 à 5 millions en moyenne. •

Le budget de 1915. — Le Préfet de la Seine n'avait pas entendu profiter d'une situation qui exigeait de rapides décisions pour méconnaître les droits du Conseil municipal ou négliger ses avis et s'était toujours tenu en contact avec lui. C'est l'Assemblée qui demanda la création des comptes hors budget ; elle fut, d'autre part, consultée au sujet de l'émission de bons municipaux. Mais elle ne tenait que des séances officieuses et n'agissait le plus souvent que par l'intermédiaire de son Président. Celui-ci faisait partie du Comité de sécurité créé le 2 septembre 1914 et chargé de régler les questions intéressant la police et la sécurité dans Paris et le Département. Le 22 décembre 1914, le Comité de sécurité était supprimé et le Conseil était convoqué en session ordinaire par un arrêté du 20 décembre pour reprendre l'exercice du plus important de ses droits : le vote des recettes et des dépenses pour l'exercice suivant.

Le Conseil municipal n'avait pas à sa disposition comme le Parlement le procédé des douzièmes provisoires que ne prévoient ni la loi de 1837 ni celle de 1867. Mais l'article 55 de la loi de 1837 et l'article 17 de la loi de 1867 disposent qu'au cas où pour une cause quelconque le budget ne serait pas voté avant le 31 décembre, les recettes et les dépenses ordinaires continueraient à être faites conformément au budget de l'année précédente.

M. Delanney, Préfet de la Seine, avait déposé sur le bureau du Conseil le 10 juillet 1914 un projet de budget pour 1915 qui comportait 12 millions de ressources à créer, mais les prévisions qu'il contenait n'avaient plus aucune valeur à la fin de 1914. Au moment de préparer le second projet de budget pour 1915, l'Administration constata

la difficulté d'établir des évaluations mêmes approximatives des recettes et des dépenses à effectuer pendant l'exercice suivant. Elles dépendaient à la fois des événements militaires, de la politique gouvernementale et du rétablissement économique. Le seul élément d'appréciation était le résultat des quatre premiers mois de guerre. Le Préfet estima que l'instabilité de la situation rendait ces données inutilisables. Une fois déjà, en décembre 1870, les services s'étaient trouvés dans l'impossibilité de faire des prévisions budgétaires. Un décret du 31 décembre 1870 avait alors autorisé la Ville à effectuer ses recettes et ses dépenses d'après le budget de 1870. Le Préfet de la Seine invoqua ce précédent et demanda au Conseil de voter pour 1915 un budget reproduisant celui de 1914 et ne comportant que les modifications résultant des lois et décrets ou des délibérations du Conseil. Le projet qu'il présenta ne contenait donc que des évaluations fort éloignées du résultat probable de l'exercice et le déficit paraissait inévitable. Mais l'Assemblée, en votant un document purement fictif, remplissait néanmoins l'obligation où elle se trouvait d'arrêter avant la fin de l'année l'état des recettes et des dépenses pour l'exercice suivant. D'ailleurs l'emploi des comptes hors budget et les émissions de bons municipaux devaient permettre de remédier à l'imperfection du procédé. En effet, les dépenses que ne prévoyait pas le budget seraient inscrites aux comptes puis régularisées au budget supplémentaire de 1915 qui constituerait en somme le véritable budget de l'exercice. Le chiffre des recettes qui reproduisait à peu de choses près celui de 1914 était manifestement trop élevé, mais les prélèvements sur le produit des bons municipaux, réserve facile, trop facile peut-être à alimenter, compenseraient les moins values

qui semblaient ainsi moins inquiétantes qu'en temps normal.

Grâce à ces deux correctifs, l'inscription au budget de 1915 de prévisions dont l'inexactitude était certaine parut admissible au Conseil. Les modifications résultant de l'application des lois, des règlements ou des délibérations, se traduisaient par 16 millions de dépenses nouvelles. Les charges de l'emprunt de 900 millions accroissaient de 2.300.000 francs, les annuités de la dette. Les crédits de l'assistance étaient majorés de 3.500.000 francs et la réserve était portée de 881.000.000 francs à 4.390.000 francs. Cette réserve était destinée à solder les dépenses imprévues mais il était évident que malgré sa majoration elle resterait bien inférieure aux besoins croissants et qu'à côté d'elles subsisteraient les comptes hors budget. Devant l'impossibilité de créer sur le champ des ressources nouvelles, le Préfet proposa de combler le découvert de 16 millions par un prélèvement d'égale importance sur le produit de la première émission de bons municipaux.

Les propositions préfectorales ne subirent pas, en 1914, la minutieuse révision entreprise jusqu'alors par le rapporteur général et le budget de 1915 fut voté le 31 décembre.

Il se présentait ainsi :

Recettes : 447.000.000 (y compris 16 millions de bons municipaux).

Dépenses : 442.500.000

Réserve : 4.500.000

Les finances de Paris en 1915. — L'année 1915 n'apporta aucun changement dans la politique financière qui fut caractérisée comme en 1914 par l'emploi des comptes hors budget et le recours aux bons municipaux.

La première émission de bons qui devait alimenter la Trésorerie jusqu'au 31 mars 1915 suffit en réalité jusqu'en juillet, quoiqu'elle n'ait produit que 98 millions au lieu de 140. Le public avait souscrit 92 millions du 28 décembre au 1^{er} février 1915. Mais l'État, au lieu de 48 millions qu'il avait promis, ne souscrivit que 6 millions en juillet 1915.

Un décret du 13 juillet 1915 autorisa une seconde émission de 120 millions. L'État s'engagea à souscrire 37 millions. La Ville ne demanda donc au public que 83 millions qui furent souscrits du 24 juillet au 4 août 1915. A cette occasion, furent mis en circulation des bons à six mois rapportant un intérêt de 5 fr. 25 %. Une émission complémentaire de 53 millions fut autorisée par un décret du 6 août et réalisée du 10 août au 2 septembre. Sur cette somme, 40 millions devaient être employés à la constitution d'un stock de 400.000 tonnes de charbon et 13 millions à la souscription aux bons émis par le Département de la Seine.

A la date du 2 septembre 1915, le Gouvernement avait donc autorisé l'émission de $140 + 120 + 53 = 313$ millions, dont 220 millions avaient été effectivement souscrits par le public. Sur les 83 millions qu'il s'était engagé à fournir, l'État n'avait souscrit que 6 millions.

Dès 1915, la Ville eut à se préoccuper du remboursement des premiers bons à un an, émis du 28 au 31 décembre 1914 pour une somme de 14.204.700 francs que la Trésorerie devait donc se procurer avant la fin de l'année au moyen d'un nouvel appel au public. Mais à ce moment, l'épargne était sollicitée par l'État qui lançait un emprunt national dont le taux de placement était de 5 fr. 75 % et le succès d'une émission de bons municipaux apparais-

sait moins certain. Le Préfet de la Seine réussit à libérer les finances municipales des charges et des risques d'un remboursement. La Ville obtint tout d'abord par le décret du 18 décembre 1915, l'autorisation de procéder, moyennant le consentement des porteurs, au renouvellement des bons échus. De plus, le Ministre des Finances donna au Préfet l'assurance que le Trésor rembourserait les bons dont le renouvellement ne serait pas accepté. Il ne s'agissait là que d'avances de la part de l'État et leur montant devait être déduit de sa souscription à la prochaine émission de bons municipaux, mais grâce à ces deux avantages, l'échéance n'était plus à redouter. En vue d'obtenir un succès plus complet, le Préfet admit la transformation des bons à un an en bons à six mois et réciproquement. Le résultat cherché fut atteint car plus de la moitié des porteurs demandèrent le renouvellement.

Le produit des émissions réalisées jusqu'au 2 septembre 1915 permit à la Ville de ne plus recourir aux bons jusqu'à la fin de l'année malgré le fléchissement des recettes ordinaires. Celles-ci furent naturellement très inférieures aux prévisions du budget de 1915. Les seules plus-values de recettes constatées au compte provinrent des centimes et taxes établis sur la propriété. Elle ne frappent, en effet, les bâtiments nouveaux que trois ans après leur achèvement et l'exercice 1915 bénéficia de l'activité de la construction dans les années d'avant-guerre. Toutes les autres recettes présentèrent d'importantes moins-values. Celles des impôts atteignirent 58 millions dont 53 millions pour l'octroi qui subit plus directement les effets de la crise économique. L'octroi était affecté spécialement par la prohibition de la vente de l'absinthe, par la crise des transports et l'exode de la population qui provoquèrent

une diminution des arrivages, enfin par l'arrêt presque complet de l'industrie du bâtiment. Il produisit en 1915 78 millions au lieu de 100 millions en 1914. Les services industriels ne donnèrent plus les bénéfices des années précédentes. La diminution de la consommation provoqua une moins-value de 7 millions dans le produit de la régie des Eaux. La hausse du prix du charbon et la diminution de la consommation qui força à répartir les charges fixes sur une moins grande quantité vendue augmentèrent le prix de revient du gaz qui fut livré avec une perte de 0 fr. 078 par mètre cube. Elle ne put être compensée par la vente des sous-produits dont le prix augmenta, mais dont la vente diminua. Le compte d'exploitation qui avait laissé en 1914 un bénéfice de 4 millions, se solda en 1915 par un déficit de 20 millions que supporta le budget de Paris. Le service de l'éclairage électrique ne pouvait pas entraîner les mêmes pertes car il n'était pas exploité en régie intéressée mais simplement concédé. Cependant la moins-value sur la redevance due par le concessionnaire et calculée sur la recette brute fut de 2.300.000 francs. Le prélèvement de la Ville sur les recettes brutes du Métropolitain qui avait été en 1914 de 14 millions, fut en 1915 de 15 millions au lieu de 19 millions prévus. Le total des moins-values atteignit en 1915 170 millions (dont 120 millions pour les fonds généraux) sur 670 millions de recettes figurant aux budgets primitifs et supplémentaires. Mais les recettes constatées déjà très inférieures aux recettes prévues, furent elle-mêmes bien supérieures aux recettes effectuées. Le montant des restes à recouvrer fut de 74 millions, dont 35 millions pour les impôts. Beaucoup de contribuables demandèrent des délais, des autorisations de paiement par acomptes en invoquant en particulier les

dommages qui résultaient pour eux du moratorium. Enfin, les troubles apportés dans les services chargés du recouvrement privèrent la Ville d'une grande partie des ressources auxquelles elle pouvait prétendre.

Le désordre économique agit dans deux sens opposés sur le cours des dépenses. D'une part, le manque de main-d'œuvre et de matériaux arrêta l'exécution d'un grand nombre de travaux ; d'autre part, la nécessité de continuer l'œuvre d'assistance et de ravitaillement entreprise en 1914 et de payer un personnel auxiliaire tout en versant leur traitement aux ouvriers et employés mobilisés accrut les charges de la Ville. L'arrêt de travaux entraîna des abandons de crédit pour une somme de 4.700.000 francs qui ne suffit pas à compenser les moins-values de recettes. Les dépenses de guerre que n'avait pas prévues le budget primitif de 1915 furent inscrites aux comptes hors-budget et régularisées au budget supplémentaire de 1915. Leur total atteignait 156 millions. Dans ce chiffre sont comprises les dépenses exceptionnelles et l'augmentation des dépenses normales résultant des hostilités. Parmi les premières les plus importantes étaient : la distribution par l'Assistance Publique de secours de chômage (49.500.000 francs), la constitution d'un stock de charbon (39 millions). Le Conseil en décidant le 5 juillet 1915 la constitution d'un stock d'approvisionnement de 400.000 tonnes de charbon avait obéi à des préoccupations d'ordre économique. Son intention n'était pas seulement de fournir à la population la quantité de combustible suffisante pendant l'hiver, il espérait aussi agir sur les prix du charbon. Nous avons vu qu'une émission supplémentaire de bons municipaux avait fourni les fonds nécessaires aux achats. En fait, le stock n'atteignit que 205.000 tonnes en mars 1916.

D'autres dépenses inscrites au budget supplémentaire de 1915 étaient destinées à être remboursées ultérieurement. C'étaient : la souscription par la Ville à l'émission des bons des communes de la Seine (20 millions) et à celle des bons départementaux (13 millions). Parmi les dépenses normales accrues par suite de la guerre figuraient : la subvention aux hôpitaux et hospices (11 millions), la subvention aux bureaux de bienfaisance (1.200.000 francs). Les dépenses inscrites au budget supplémentaire de 1915 atteignaient 222 millions comprenant : dépenses de guerre (156 millions) — dépenses normales (10 millions) — déficit du compte de 1914 (26 millions).

Les recettes se montaient à 222 millions parmi lesquelles : recettes exceptionnelles de guerre (217 millions) ; recettes normales (6.500.000). Parmi les principales recettes de guerre figuraient : le produit des bons municipaux (193 millions) et la contribution de l'État dans les secours de chômage (15 millions).

Les recettes permettaient non seulement de couvrir les dépenses mais de constituer une réserve de 2.300.000 fr. pour les dépenses imprévues, et une réserve indisponible spéciale de 28 millions pour parer au déficit éventuel de l'exercice 1915. Le compte de 1915 laissa aux fonds généraux un excédent de dépenses de 68.800.000 francs qui provenait de la différence entre les moins-values de recettes et les abandons de crédit.

Le budget de 1916. — A la fin de 1915, deux documents, le compte de 1914 et le budget supplémentaire de 1915, avaient déjà traduit le résultat financier de la première année de guerre. Les renseignements qu'ils contenaient furent utilisés mais dans une faible mesure lors de l'établissement du budget de 1916. Le Préfet de la Seine avait

recommandé à ses services de tenir compte dans l'évaluation des *dépenses* des modifications justifiées de façon *évidente* par les circonstances et cette double restriction limitait le nombre des articles susceptibles d'être modifiés. Aussi la plupart des chiffres du budget de 1914 figurèrent-ils au budget de 1916 comme à celui de 1915. Les seuls changements résultaient des lois, des décrets, ou des délibérations du Conseil municipal. Ils furent en réalité assez importants puisque les dépenses passèrent de 447 millions au budget de 1915 à 686 dans celui de 1916. Cette augmentation de 239 millions n'était due que pour une faible part à des relèvements de crédits normaux. Elle résultait surtout des opérations relatives aux bons municipaux. Le total des bons à rembourser s'élevait à 220 millions et cette somme était inscrite en dépense. Mais l'expérience du premier renouvellement effectué du 28 au 31 décembre 1915 laissait espérer que la moitié des porteurs seulement demanderait le remboursement. Pour faire apparaître cette évaluation au budget de 1916, le Préfet inscrivit en face de ces 220 millions, une somme de 110 millions en recettes à provenir du renouvellement.

L'excédent des dépenses était de 143 millions. Ce chiffre figura à la rubrique des ressources à créer et le Conseil invita le Préfet de la Seine à faire les diligences nécessaires en vue de l'émission de 143 millions de bons municipaux à un taux qui ne pouvait excéder 6 fr. 50 %. La délibération indiquait qu'il serait pourvu au budget de l'exercice 1917 à la création de ressources nécessaires au remboursement de ces bons.

Le budget de 1916 fut équilibré à 686.700.000 francs en recettes et en dépenses. La réserve était de 4.500.000 fr. Ce budget était encore très éloigné de la réalité, car la

seule prévision importante qu'il contenait était relative au remboursement de bons et le chiffre des ressources à créer apparaissait comme inférieur aux besoins futurs.

La justification de la politique d'attente. — Ainsi, à la fin de 1915, les bons municipaux restaient le seul soutien des finances bouleversées et l'espoir d'une fin prochaine des hostilités maintenait le Conseil dans son attitude d'expectative. Cependant le rétablissement d'une situation budgétaire normale commençait à préoccuper le Préfet de la Seine et le Rapporteur général mais leur opinion commune était que l'emprunt de liquidation ne devait être émis qu'au lendemain de la guerre. A cette époque le déficit total et par conséquent la somme à obtenir seraient entièrement connus, et l'opération pourrait être réalisée en une seule fois ; elle y gagnerait en simplicité et en clarté et le budget ne serait grevé que des annuités strictement indispensables. Le Préfet de la Seine estimait en outre que les circonstances n'étaient pas favorables à la création des impôts nouveaux qu'exigerait le service d'un emprunt de consolidation. Les moins-values de recettes constatées en 1915 étaient l'indice d'une situation troublée et rendaient très aléatoire le rendement d'impositions nouvelles. Une autre élément d'incertitude provenait des modifications profondes qui se préparaient dans le système fiscal de l'État et qui pouvaient avoir une répercussion sur le sort des budgets locaux. L'établissement de l'impôt cédulaire sur les revenus pouvait amener la disparition des centimes aussi bien généraux que départementaux ou communaux. Le projet de loi portant à 500 francs par hectolitre les droits d'entrée sur l'alcool et supprimant les taxes locales, menaçait de restreindre les recettes d'octroi. Le Préfet estimait donc que toute imposition

nouvelle créée par la Ville avant l'achèvement de la réforme préparée par l'État était exposée à bientôt disparaître. Celui-ci fournirait sans doute aux communes des ressources compensant celles qu'il leur enlèverait mais il n'était pas certain que les budgets locaux retrouveraient immédiatement l'équivalent de ce qu'ils perdraient. Le Préfet considérait également comme un obstacle à l'établissement de charges nouvelles le retard inévitable dans le vote des lois ou dans l'élaboration des décrets qui doivent ratifier les délibérations du Conseil municipal. Il citait comme exemple le sort des taxes sur la publicité et sur les poids lourds votés en 1913 et que le Parlement n'avait pas encore sanctionnées. Mais loin d'être un obstacle à la restauration financière cette lenteur dans la procédure d'autorisation devait au contraire inciter l'Administration à l'entreprendre au plus tôt.

M. Dausset justifiait la politique d'attente par des arguments analogues à ceux qu'invoquait le Préfet. La crainte de concurrencer l'État dans ses appels au crédit, l'espoir d'une baisse du taux de l'intérêt dès le retour de la paix qu'il croyait proche le conduisaient à rejeter l'emprunt à long terme. D'autre part, l'impôt ne pouvait fournir que des recettes insuffisantes. M. Dausset, par ailleurs habile défenseur des libertés municipales, subordonnait la politique financière de Paris à celle de l'État et conseillait de n'établir aucune charge avant que celui-ci n'ait pris l'initiative des sacrifices financiers. Il est certain que le sort des deux collectivités est étroitement lié, que la liberté d'action du Conseil est restreinte et cependant le seul souci de modeler ses décisions sur celles du pouvoir central n'aurait pas suffi à légitimer le recours prolongé aux bons municipaux qui se justifiait par d'autres raisons.

Si le ralentissement de la vie économique, l'impossibilité de fixer le chiffre de l'emprunt à émettre et la prochaine réforme fiscale commandaient suivant l'expression de M. Dausset de « recourir plutôt aux souscriptions qu'aux contributions », il n'était pas prématuré de tracer les grandes lignes du programme financier à réaliser au lendemain des hostilités.

Le Préfet de la Seine n'envisagea cependant le problème que d'une manière lointaine et se borna à retracer l'œuvre accomplie par Léon Say, de 1871 à 1875. Il n'était en effet pas inutile d'étudier ce modèle d'habileté financière avant d'entreprendre la reconstitution des finances municipales. La politique de Léon Say s'était inspirée de principes qui n'avaient rien perdu de leur valeur : réduction progressive de la dette flottante, utilisation décroissante des bons de caisse, recours à l'impôt par étapes correspondant à la reprise de la vie économique, émission de l'emprunt à long terme non pas pour couvrir les déficits budgétaires mais uniquement pour consolider et unifier la dette à court terme. Il restait pourtant à appliquer ces principes à la situation actuelle.

Le Rapporteur général traita la question avec plus de précision en étudiant les modalités d'un emprunt à émettre dès le lendemain des hostilités. La caractéristique de son projet, qu'il avait d'ailleurs sommairement indiquée en 1914, était la modification du programme des travaux à réaliser sur les fonds de l'emprunt de 900 millions autorisé en 1909. L'emprunt de 1909, nous l'avons vu, était gagé sur le produit des centimes dits de 1869. Mais ceux-ci pouvaient être rendus disponibles, en partie, par une réduction du nombre et de l'importance des travaux prévus en 1909 et que la situation ne permettait pas d'entreprendre.

Les centimes de 1869 une fois désaffectés fourniraient les ressources nécessaires au service d'un emprunt consacré à la consolidation de la dette de guerre et à l'exécution des travaux strictement indispensables au développement de la cité, emprunt dont M. Dausset reconnaissait qu'il était impossible de fixer exactement la quotité. Cependant, pour montrer l'intérêt de la combinaison, il supposait que la dette de guerre s'élèverait à 400 millions environ et les travaux de voirie indispensables à 250 millions. Il ajoutait à cette somme les frais de l'emprunt et admettait que l'opération devait porter sur 700 millions. Or, en 1916, le produit des centimes suffisait, au taux de 6 %, à assurer le service d'un emprunt de 450 millions. Dans l'hypothèse envisagée, le procédé de la désaffectation des centimes permettait donc de solder le déficit de guerre et d'exécuter les travaux indispensables en utilisant des ressources déjà existantes jusqu'à concurrence des deux tiers de la somme nécessaire. La part des ressources à créer pour liquider la situation était donc fort restreinte. Malgré ses avantages, le système préconisé par M. Dausset ne devait jamais être appliqué. L'exercice 1916 fit d'ailleurs apparaître un déficit plus considérable qu'il ne l'avait prévu.

L'exercice 1916. — Le budget de 1916, surtout en ce qui concernait les recettes, n'était le plus souvent que la reproduction de celui de 1915 qui lui-même différait fort peu du budget de 1914. Aussi la comparaison des moins values des exercices 1915 et 1916 devait-elle permettre de constater la décroissance ou le relèvement des ressources municipales. Une certaine amélioration se produisit dans les principaux chapitres.

La moins value des impôts fut de 53 millions au lieu de 58 millions en 1915. Celle de l'octroi de 50 au lieu de 53 mil-

lions, celle de l'éclairage de 18 au lieu de 21 millions. La moins value de l'électricité n'était plus que de 414.000 francs au lieu de 2 millions. Celle du métropolitain était de 1 au lieu de 4 millions.

Le total des moins values sur fonds généraux atteignit pour 1916, 138 millions, et celui des restes à recouvrer 96 au lieu de 74 millions en 1915. La pénurie de main-d'œuvre et de matériel provoqua des abandons de crédit qui se montèrent à 134 millions. Les dépenses exceptionnelles d'assistance et les dépenses nouvelles de personnel et de matériel après avoir figuré aux comptes hors budget furent incorporées au budget supplémentaire de 1916. Elles se montèrent à 78 millions dont 24 millions pour les secours de chômage. L'exercice laissa aux fonds généraux un excédent de recettes de 26 millions, mais il faut noter que les ressources provenant des bons municipaux s'élevèrent en 1916 à 195 millions.

Plusieurs comptes ouverts en 1916 furent consacrés à des dépenses qui, normalement, devaient être imputées sur des crédits budgétaires. Certaines avances sur fonds de Trésorerie furent affectées à des travaux de pavage, d'autres aux travaux du Métropolitain. Ainsi l'exception devenait la règle et l'Administration abusait d'un procédé destiné uniquement à lui permettre de faire face sans délai aux dépenses urgentes résultant de la guerre. Celles-ci ne se dégageaient donc plus aussi nettement et la comptabilité se compliquait. Par contre, l'engagement des dépenses devenait trop facile et n'encourageait pas les services aux économies nécessaires.

Celles-ci n'étaient d'ailleurs pas favorisées par l'aisance avec laquelle la Ville renouvelait et émettait ses bons municipaux. L'excellence même de son crédit peut devenir un

danger pour une collectivité, car l'abondance des ressources qu'il lui procure masque la succession des déficits et pousse au gaspillage. Ce ne fut pas sans doute le cas pour la Ville de Paris, car un certain nombre d'abandon de crédits résultèrent de simplifications apportées dans les services, notamment à la Préfecture de Police. Mais les dépenses du personnel auraient peut-être été moins facilement votées, les déficits du gaz auraient préoccupé plus sérieusement le Conseil, s'il n'avait pas eu la certitude de trouver immédiatement les sommes nécessaires à l'équilibre des budgets.

Les émissions de bons municipaux furent plus importantes qu'en 1915 car elles devaient fournir les moyens d'assurer à la fois la marche des services et le remboursement des bons émis l'année précédente. De même, les renouvellements portèrent sur des sommes beaucoup plus considérables. Le total des bons souscrits en 1916 par l'État et le public fut de 421.447.000 francs, au lieu de 234 millions en 1915.

L'État qui s'était engagé à participer pour la somme de 48 millions à la première émission autorisée en 1914 n'avait souscrit que 6 millions en juillet 1915. Il souscrivit 42 millions en mars 1916.

Sur la deuxième émission de 173 millions autorisée par les décrets des 13 juillet et 6 août 1915, 136 millions avaient été souscrits par le public en 1915. Sur le reliquat de cette émission l'État souscrivit 12 millions en avril 1916 et le public, 25 millions en juin 1916.

Le 10 mars, l'état de prévision des recettes et des dépenses jusqu'à la fin de l'année se présentait ainsi : Dépenses, 702 millions — Recettes, 379 millions, d'où insuffisance de 322 millions ramenée ensuite à 300 millions. Une

troisième émission de 342 millions fut donc autorisée par les décrets des 17 avril et 20 mars 1916. Sur cette somme, 42 millions devaient permettre à la ville de souscrire au bons du département de la Seine. Cette troisième émission fut entièrement souscrite par le public du 2 mai au 23 juin 1916. Au 31 décembre 1916, le total des bons émis était de 655 millions se décomposant ainsi :

	TOTAL	Souscription publique	Souscription de l'État
1 ^{re} Émission :	140.000.000	92.000.000	48.000.000
2 ^e —	173.000.000	136.000.000	37.000.000
3 ^e —	342.000.000	entièrement souscrits par le public.	

Le premier renouvellement des bons municipaux autorisé par le décret du 18 décembre 1915 eut lieu du 28 décembre 1915 au 3 mars 1916. Il porta sur une somme de 148 millions comprenant des bons à un an de la première émission et des bons à six mois de la deuxième émission. Les renouvellements pouvaient avoir lieu pour une période de six mois ou d'un an. La somme des bons renouvelés fut de 99.500.000 francs. Les bons remboursés ne s'élevèrent qu'à 48.500.000 francs. La grande proportion des renouvellements prouvait que la majorité des porteurs désiraient conserver leurs titres dans l'attente d'un emprunt à long terme et permettait de prévoir le succès d'une telle opération. La Ville ne fit pas appel aux avances que l'État s'était engagé à lui verser en compensation des sommes qu'exigeraient les remboursements. Grâce à ces remboursements la dette flottante se trouva donc réduite de 48 millions. A partir du second semestre de 1916, les bons s'étaient multipliés et la Trésorerie dut faire face à des échéances très rapprochées. Les bons en circulation provenaient en effet de trois émissions réalisées par fractions successives

se composant de bons à 6 mois et à 1 an et la Caisse municipale devait donc à tout instant être prête soit à les renouveler soit à les rembourser. Or, chaque opération de renouvellement devait être autorisée par décret et les échéances devenaient presque quotidiennes. Un décret du 22 juin 1916 vint simplifier la situation. Il décida en effet *a)* que les bons municipaux pourraient être renouvelés pour 6 mois ou 1 an jusqu'à la cessation des hostilités, sans qu'un nouveau décret soit nécessaire ; *b)* que la Ville pourrait sans nouvelle autorisation émettre en remplacement des bons municipaux qu'elle aurait à rembourser et jusqu'à concurrence du maximum du montant de ces remboursements de nouveaux bons municipaux. Il est à noter que ce décret s'appliquait uniquement aux bons déjà en circulation et non pas aux émissions futures. Grâce aux dispositions qu'il contenait les échéances fréquentes n'étaient plus à redouter car la Ville pouvait désormais faire rentrer immédiatement dans ses caisses le montant des sommes consacrées au remboursement. Par contre, la simplification réalisée par le décret du 22 juin dans l'emploi des bons à court terme présentait l'inconvénient de favoriser le recours à l'emprunt qui perdait ainsi de plus en plus son caractère de mesure exceptionnelle.

Les bons venant à échéance du 22 juin au 31 décembre 1916 représentaient une somme de 379 millions qui provenaient des trois premières émissions. Le total des bons présentés à la caisse jusqu'au 1^{er} décembre 1916 atteignit 300 millions. Sur cette somme 241 millions furent renouvelés, 59 millions seulement remboursés. Enfin, les ré-émissions autorisées par le décret du 22 juin se montèrent à 41 millions. La proportion des bons renouvelés

qui était de 50 % lors du premier renouvellement, dépassa donc 75 % dans le deuxième semestre de 1916.

Nous avons vu que du 28 décembre 1915 au 3 mars 1916 le total des bons en circulation avait été réduit de 48 millions. Du 28 juin au 1^{er} décembre les remboursements (59 millions) dépassèrent de 18 millions les réémissions (41 millions). La dette flottante avait donc diminué de $48 + 18 = 66$ millions. Elle se montait au 1^{er} décembre 1916 à : 655 millions (total des bons émis) — 66 millions = 589 millions.

L'emprunt aux États-Unis. — Un syndicat de banquiers américains offrit en 1916 à la Ville de Paris de lui prêter pour une durée de cinq ans une somme de 30 millions de dollars qu'il se réservait de porter à 50 millions dans les trois mois à dater de la signature du contrat. La situation favorable de la Trésorerie aurait permis à la Ville de décliner cette offre : elle l'accepta néanmoins après que l'État se fut engagé à remplir en son lieu et place les obligations nées du contrat. L'emprunt fut autorisé par un décret du 4 octobre 1916. Les obligations étaient de 500 et de 1.000 dollars et furent émises au taux de 6 %. Elles devaient avoir une durée de cinq ans. Un droit d'option était laissé à la Ville qui pouvait jusqu'au 1^{er} octobre 1918 prendre à son compte les charges de l'emprunt. Celui-ci fut couvert plusieurs fois le 3 octobre 1916 et la somme obtenue, en tenant compte du cours du change, fut de 291.700.000 francs. Elle fut inscrite en recettes et en dépenses au budget de la Ville qui restait seule responsable envers le syndicat américain. L'opération se traduisit donc par un simple jeu d'écritures, et n'intéressa en rien les finances municipales. Elle devait néanmoins être men-

tionnée car elle montra que la Ville trouvait dans ses bons municipaux des ressources abondantes. Elle fut un nouvel exemple des services rendus au pays par la Capitale, qui, après avoir assuré le fonctionnement de la trésorerie des communes et du Département de la Seine, mit son crédit au service de l'État lui-même.

Le budget de 1917. — Il marqua la première étape du retour au budget réel car la moitié des articles de recettes subit des modifications. Par contre, l'Administration n'était pas favorable à une évaluation trop précise des *dépenses* de l'exercice à venir. Elle eut en effet signifié le rétablissement du cadre budgétaire rigide et restreint l'emploi toujours plus fréquent des comptes hors budget pour l'engagement des dépenses exceptionnelles et mêmes normales. Les services craignaient donc de voir limiter l'indépendance qu'ils avaient acquise en 1915 et en 1916 vis-à-vis de crédits qui ne correspondaient nullement à la réalité et se trouvaient très supérieurs ou très inférieurs aux besoins. Outre l'abandon des comptes hors budget, l'établissement d'un budget normal eut entraîné la réduction d'un certain nombre de crédits de travaux devenus inutilisables par suite de la crise économique. Or, les fonctionnaires intéressés craignaient de ne pouvoir obtenir leur relèvement au jour où le retour de la paix exigerait la remise en état des bâtiments et de la voie publique. C'est donc surtout au chapitre des recettes que le budget de 1917 se rapprochait d'un budget réel. Il eût pourtant été possible dès cette époque, grâce aux résultats connus des exercices précédents, de réserver les comptes hors budget aux dépenses exceptionnelles et de créer une réserve assez importante pour solder la majorité

des dépenses normales supplémentaires. Le budget de 1917 s'établit ainsi :

Recettes : 1.118.300.000 y compris 135 millions de
ressources à créer.

Dépenses : 1.111.300.000

Réserve : 7.000.000

Le chiffre élevé des recettes et des dépenses provenait des prévisions relatives au renouvellement et au remboursement des bons municipaux, les premières étant inscrites en recettes et les secondes en dépenses. Mais les recettes normales prévues au budget de 1917 ne s'élevaient qu'à 355.000.000 au lieu de 431.000.000 en 1914.

Une fois de plus l'équilibre était obtenu grâce à 135 millions de bons municipaux. Le Conseil municipal n'avait donc pas abandonné la politique d'attente caractérisée par l'emploi du crédit à court terme et des comptes hors budget. Cependant, dès la fin de 1916, l'Assemblée fut saisie de divers projets très précis de restauration financière qui prévoyaient le recours à l'impôt. Ils furent discutés au début de 1917, année qui devait marquer une première mais courte étape vers le rétablissement de la situation financière.

CHAPITRE IV

L'unification de la dette flottante et le premier recours à l'impôt (1917)

SOMMAIRE. — Les projets de consolidation. — Leur discussion au Conseil municipal. — L'emprunt quinquennal de 1917. — Le vote des premiers impôts. — L'élévation du prix du gaz. — L'exercice 1917. — Aperçus sur les recettes et les dépenses de 1914 à 1917.

Bien que les projets de consolidation analysés dans les pages qui suivent remontent à la fin de 1916, nous les mentionnerons dans ce chapitre consacré à l'année 1917, afin de ne pas les séparer des faits dont ils furent la préparation. Après avoir indiqué leurs principales caractéristiques, nous montrerons comment l'un d'eux fut réalisé sous la forme d'un emprunt quinquennal et nous indiquerons la nature des premiers impôts votés pendant la guerre. L'effort réalisé ne couvrit qu'une partie du déficit, car les partisans d'une politique d'attente en matière fiscale étaient encore nombreux au sein du Conseil à la fin de 1917. La raison de leur attitude n'était pas seulement le souci de ménager les contribuables, c'était aussi le désir de n'agir que d'après un programme d'ensemble qui serait tracé le jour où tous les éléments du problème à résoudre seraient exactement connus. L'ajournement de toute

solution énergique et définitive provint peut-être aussi d'une confiance excessive dans la vertu magique de la victoire. M. Chassaing Goyon l'exprima dans son rapport du 15 décembre 1917 sur les ressources nouvelles à créer. Il y déclarait en effet pour justifier la prudence de sa politique, tant au point des impôts nouveaux qu'au point de la consolidation : « Comment calculer le déficit ? Tout dépendra des conditions de la paix et si, comme nous devons le prévoir, ces conditions sont celles de la victoire française, notre grande cité aura beaucoup moins à se soucier de ces questions là. »

Cet optimisme était exagéré et nous verrons que malgré la paix victorieuse, le Conseil dut, pour résoudre les questions dont parlait M. Chassaing-Goyon, imposer de lourdes charges aux contribuables. La situation financière à la fin de 1917 ne justifiait d'ailleurs pas l'espoir d'une réparation rapide des dommages occasionnés par la guerre. Nous examinerons à la fin de ce chapitre les principaux résultats des comptes de 1914 à 1917 : ils nous révéleront l'importance de ces dommages, faiblement compensée par une légère progression des recettes.

Les projets de consolidation. — Le Rapporteur général et le Préfet de la Seine n'avaient tracé en 1915 que les grandes lignes d'un programme de liquidation, remettant au lendemain de la paix l'étude des modalités de son exécution. Mais l'opinion publique se modifia au cours de l'année 1916 : la victoire n'apparut pas moins certaine mais plus lointaine ; tous comprirent enfin qu'elle ne résulterait pas de quelques journées de bataille habilement dirigées, courageusement livrées, mais d'un effort persévérant dans tous les domaines de l'activité. De cette première vérité en découlait une autre, c'est que la longueur de la lutte

entraînerait d'énormes dommages et que le relèvement du pays, œuvre longue et délicate, devrait être non seulement préparé mais réalisé au cours même des hostilités dans la mesure où il ne compromettrait pas l'issue de la guerre.

Appliquant ces deux idées à la politique financière de Paris, le Préfet de la Seine et le Rapporteur proposèrent au conseil, à la fin de 1916, d'entreprendre dès 1917 la restauration des budgets. Il leur semblait maintenant dangereux de négliger les déficits passés et les difficultés futures et les arguments qu'ils avaient invoqués en faveur de la politique d'attente n'étaient plus aussi forts. Le déficit qui, en 1915, leur semblait trop minime pour autoriser l'émission d'un emprunt à long terme avait augmenté et le chiffre des bons en circulation atteignait presque 600 millions. La crainte de concurrencer l'État dans ses appels au crédit, de le devancer dans le recours à l'impôt était désormais sans fondement puisque le deuxième emprunt national venait d'obtenir un grand succès et que le Parlement était sur le point de voter plusieurs centaines de millions d'impositions nouvelles. Deux autres raisons s'ajoutaient au premier argument tiré de la longueur des hostilités et justifiaient comme lui la consolidation immédiate de la dette flottante. Tout d'abord, la multiplicité des échéances provenant de la succession rapide des émissions et des renouvellements compliquait la comptabilité. Enfin, bien que la proportion des bons renouvelés ait atteint jusqu'à 83 %, la sécurité de la Trésorerie n'était pas absolue. En effet, les bons n'étaient pas tous entre les mains des particuliers : un grand nombre avaient été souscrits par des banques qui, exposées elles-mêmes à des difficultés financières, pouvaient en exiger le brusque remboursement.

Cette menace perpétuelle obligeait la Ville à immobiliser dans ses caisses des sommes importantes et le seul remède à cette situation était l'émission d'un emprunt de consolidation et le vote de ressources correspondant à son annuité.

Le Préfet de la Seine et le Rapporteur général étaient d'accord sur le principe de l'œuvre à entreprendre, mais leurs avis différaient sur les trois questions à résoudre : importance du déficit à combler — durée de l'emprunt à émettre — nature des ressources à créer.

Pour fixer le chiffre de l'emprunt, le Préfet divisait le déficit en deux parties dont la première était évaluée à 1.654 millions. Elle se composait : a) de la dette flottante à consolider (589 millions au 31 décembre 1916) ; b) de certaines avances faites à la Trésorerie sur les fonds de divers emprunts (80 millions) ; c) de fonds à réaliser sur des emprunts antérieurs à la guerre et qui en réalité ne constituaient pas un élément du déficit (985 millions). Cette somme de 1.654 millions était trop considérable pour être recueillie en une seule fois et le Préfet proposait de n'émettre que 670 millions qui auraient permis de consolider la dette flottante et de rembourser les avances faites à la Trésorerie. L'annuité de cet emprunt devait être de 41 millions. Le deuxième élément du déficit provenait du phénomène que le Préfet de la Seine et M. Dausset appelaient « l'accroissement automatique des dépenses » et qui avait été une des caractéristiques des budgets d'avant-guerre. Ses causes principales étaient : l'extension des services, l'augmentation de la Dette, la hausse des prix, l'accroissement de la population. De 1906 à 1914, il avait atteint en moyenne 11 millions par an. Le Préfet considérant que les hostilités ne l'avaient pas interrompu, l'estimait au minimum à 33 millions pour les trois premières

années de guerre, et le portait même à 40 millions pour tenir compte de la hausse plus accentuée du prix des matériaux depuis 1914. Ces 40 millions s'ajoutant aux 41 millions de l'annuité donnaient un déficit annuel de 80 millions. C'est donc cette somme que la Ville aurait dû se procurer par la voie de l'impôt pour rétablir l'équilibre budgétaire. Le Préfet la jugeait trop élevée pour être immédiatement exigée des contribuables et proposait de ne combler qu'en partie le second élément du déficit résultant de l'accroissement des dépenses en limitant à 54 millions le montant des ressources à créer.

Les évaluations plus précises du Rapporteur le conduisaient à des chiffres supérieurs. Il distinguait : a) le déficit permanent comprenant l'annuité de l'emprunt de consolidation et l'accroissement des dépenses, déficit qui grévait définitivement les budgets ; b) le déficit temporaire, provenant des moins-values de recettes, qui devait s'éliminer progressivement grâce à la reprise de la vie économique. Le Préfet de la Seine proposait d'emprunter 670 millions et le Rapporteur admettait également ce chiffre comme montant de la dette flottante et des avances faites par la Trésorerie sur fonds d'emprunt. Mais il ajoutait à cette somme 130 millions représentant le total des bons à émettre en 1917. Il arrivait ainsi au chiffre de 800 millions qui, émis à 6,50 %, exigeraient une annuité de 52 millions. La part du déficit permanent provenant de l'augmentation des dépenses était, d'après M. Dausset, de 53 millions. Elles se décomposaient ainsi : 16 millions d'accroissement automatique des dépenses que M. Dausset ramenait à 4 millions par an depuis 1914 ; 32 millions d'augmentations résultant de la guerre ; 5 millions de dépenses d'entretien différées, à exécuter dès 1918. L'aug-

mentation définitive des charges budgétaires à partir de 1918 serait donc de 105 millions, comprenant l'annuité de l'emprunt (52 millions) et l'accroissement des dépenses (53 millions). Le déficit temporaire ne devait pas être couvert par des ressources permanentes mais par des émissions de bons de Caisse qui seraient interrompues le jour où les recettes auraient retrouvé leur niveau normal.

Restaient les 105 millions de dépenses nouvelles permanentes. Le Rapporteur en déduisait : a) les 16 millions d'accroissement automatique des dépenses qu'il estimait compensés par une augmentation parallèle des recettes ; b) 11 millions provenant de la désaffectation de gage de l'emprunt de 900 millions. Le montant des ressources à créer était donc d'après lui de $105 - (16 + 11) = 78$ millions.

Le Préfet de la Seine écartait l'emprunt à long terme comme moyen de consolidation. D'après lui, le retour de la paix amènerait la baisse du taux de l'intérêt et toute opération à longue échéance serait désavantageuse puisque le taux consenti aux prêteurs pendant les hostilités serait bien vite supérieur à celui du marché. La clause de conversion aurait cependant constitué une assurance contre cette éventualité mais le Préfet pensait que, faussement interprétée par le public, elle nuirait au succès de l'emprunt. Le risque envisagé était cependant minime car si l'histoire financière nous montre que les conversions de forme compliquée, conversion avec soulte, conversion facultative, sont parfois mal comprises, elle nous prouve également que la clause de conversion pure et simple est fort bien admise par les capitalistes et ne compromet pas la réussite des emprunts d'État dont la clientèle est analogue à celle des emprunts municipaux. Le Préfet de la Seine se déclarait partisan d'un emprunt remboursable au bout de cinq ans,

qui permettrait d'attendre le retour à l'état normal et d'entreprendre à ce moment une opération de longue durée. Il prévoyait donc une consolidation en deux étapes. Mais l'émission d'obligations quinquennales, tout en libérant la Trésorerie des échéances quotidiennes de bons municipaux, ne constituait qu'une solution provisoire, une nouvelle phase de la politique d'attente. Elle était un obstacle aux vues d'avenir, aux plans financiers de grande envergure et laissait irrésolu un des plus importants problèmes nés de la guerre.

Le Rapporteur proposait au contraire de liquider définitivement la dette au moyen d'un emprunt à long terme. Son opinion sur la question du taux de l'intérêt s'était modifiée depuis 1915. Il prévoyait que ce taux s'élèverait dès la conclusion de la paix et la reprise des affaires sous l'influence de deux causes principales. La première était l'énorme demande de capitaux que provoquerait la restauration des finances publiques et la reconstitution économique du pays. La seconde était la tendance des capitalistes — et même des moyens épargnants — à délaisser les titres à revenu fixe pour les valeurs industrielles. Cette tendance qui s'était déjà manifestée avant la guerre par la baisse des fonds d'État, des obligations de chemins de fer et même des obligations municipales, devait s'accroître encore car les charges pesant sur les contribuables les pousseraient à rechercher des placements moins sûrs peut-être, mais plus lucratifs. La Ville avait donc intérêt à recueillir dès 1917 les sommes nécessaires à la consolidation définitive. La proportion élevée des renouvellements était d'ailleurs un présage du succès de l'opération et M. Dausset conseillait de la lancer avant l'époque où les capitalistes seraient sollicités par les États, les villes et les

sociétés. L'émission qu'il projetait devait se monter à 1 milliard : la consolidation absorberait 800 millions et 200 millions étaient destinés à solder des dépenses engagées à découvert sur la fraction non émise de l'emprunt de 900 millions. Il maintenait son programme de 1915 au sujet de la désaffectation du gage de l'emprunt de 1909 qui s'élevait alors à 24 millions. Cette disponibilité permettait d'obtenir au taux de 6, 50 % un capital de 370 millions, soit plus du tiers de la somme totale nécessaire. La partie de l'emprunt à couvrir par des ressources nouvelles ne s'élevait plus qu'à 630 millions exigeant au taux de 6, 50 % une annuité de 41 millions. La combinaison proposée par le Rapporteur fournissait donc au budget une somme de 11 millions, égale à la différence entre la totalité du gage désaffecté, soit 24 millions, et l'annuité de 13 millions correspondant au service des 200 millions de l'emprunt de 1909 incorporés à l'emprunt de consolidation.

Les ressources à créer énumérées dans le mémoire préfectoral ne comprenaient aucun impôt nouveau qui eût exigé de longues discussions et peut être donné des mécomptes. Une simple majoration des impôts existants réduisait au minimum les aléas toujours à redouter dans une période troublée car son rendement serait plus facile à prévoir et son acceptation plus aisée à obtenir des contribuables.

Sur les 54 millions nécessaires, les impôts directs étaient appelés à donner 20 millions et l'octroi 34 millions. Comme impôts directs, le Préfet proposait des centimes additionnels aux quatre contributions, ou la majoration de certaines taxes de remplacement. Les 34 millions demandés à l'Octroi devaient provenir de la majoration des droits sur l'alcool, du rétablissement des droits sur les boissons

hygiéniques, du relèvement des droits sur le plâtre, sur les volailles et gibiers, de l'établissement de droits sur les savons de luxe et les fruits exotiques. Le Préfet ne demandait aucune ressource au domaine industriel car la diminution de la consommation devait, à son avis, rendre vaine toute augmentation des tarifs.

Les propositions du Rapporteur donnaient la première place aux impôts directs. Cinquante nouveaux centimes additionnels pouvaient fournir 40 millions, somme à peu près équivalente à l'annuité de l'emprunt. Cette nouvelle charge majorait sans doute de 45 % les contributions directes perçues par la Ville, mais le souci manifesté par le Conseil dans les années avant guerre, d'éviter tout recours aux centimes malgré les occasions nombreuses qui l'auraient justifié, l'autorisait à exiger un plus lourd sacrifice des contribuables si longtemps épargnés. L'avantage des centimes était de ne nécessiter la création d'aucun organe nouveau de perception et de fournir des ressources certaines. Le projet de M. Dausset comportait d'ailleurs une variante : vote de 40 centimes seulement et élévation de 2,50 à 3 % du taux de l'imposition sur le revenu net de la propriété bâtie. Les nouvelles taxes d'octroi devaient donner 36 millions. Elles se confondaient avec celles qu'envisageait le Préfet, mais au droit sur les savons de luxe était substitué un droit moins élevé sur tous les savons.

Sans faire appel au domaine industriel, le Rapporteur recommandait au Conseil de remédier par une augmentation prochaine des tarifs au déficit de certains services comme ceux du gaz, du balayage, de l'enlèvement des ordures ménagères, de manière à faire peser les charges résultant de la hausse des prix, non sur l'ensemble des contribuables, mais sur les usagers.

Prévoyant que ce premier recours à l'impôt se révélerait bientôt insuffisant, M. Dausset énumérait les ressources futures de la Ville qui comprenaient, outre la majoration de taxes anciennes : l'augmentation de la contribution de l'État dans les dépenses de l'enseignement primaire, la transformation en régie intéressée du service des Pompes Funèbres, l'aliénation de certains terrains communaux, l'incorporation au budget du prélèvement sur les recettes brutes du Métropolitain, enfin le recours à l'État.

Les discussions au Conseil municipal. — Le principe de la consolidation en une ou deux étapes et du recours à l'impôt ne fut pas adopté par tous les conseillers. M. Chassaing-Goyon demandait en décembre 1916 l'ajournement de la consolidation. Estimant les Parisiens trop éprouvés pour supporter dès 1917 des centimes additionnels et des taxes d'octroi, il proposait de recourir encore pendant l'année 1917 aux bons municipaux, mais présentait cependant un projet de consolidation à réaliser dès qu'apparaîtraient les symptômes d'un relèvement économique. Il comportait l'émission d'un emprunt de 4 à 500 millions et le retour à la Ville du bénéfice de l'emprunt américain par l'exercice du droit d'option dont elle jouissait jusqu'au 1^{er} octobre 1918.

M. Rollin proposait d'émettre un emprunt de 320 millions seulement, gagé uniquement sur les centimes de l'emprunt de 1909.

M. Quentin recommandait au Conseil de se borner à créer les ressources nécessaires au service de l'emprunt de consolidation et de donner aux taxes et impôts nouveaux une appellation spéciale qui rappellerait aux contribuables leur origine et leur destination.

L'étude de ces diverses propositions fut renvoyée à l'Administration et à la première Commission et la discussion eut lieu les 30, 31 mars et le 2 avril 1917. Le rapport déposé par M. Caron au nom de la première commission concluait à la nécessité d'une consolidation immédiate sous la forme d'un emprunt à 5 ans. La Commission adoptait donc les propositions préfectorales, mais repoussait cependant les centimes additionnels qu'elle estimait déjà assez nombreux. Elle se prononçait pour la majoration des taxes de remplacement ou la suppression de certaines d'entre elles et l'établissement d'une taxe de 3 % sur le revenu net de la propriété bâtie.

M. Chassaing-Goyon défendit à nouveau le principe d'une consolidation réalisée en une seule fois mais longuement préparée et prédit l'insuccès des obligations quinquennales, titre nouveau pour la clientèle de la Ville de Paris qui préférerait les placements à très court ou à très long terme. L'ajournement de la consolidation fut néanmoins repoussé par quarante voix contre dix-sept. La suite de la discussion porta donc uniquement sur la durée de l'emprunt à émettre et sur son montant. L'emprunt à long terme perdit en M. Dausset le meilleur de ses défenseurs, car un fait nouveau s'était produit depuis l'élaboration de son projet : le Crédit Foncier, dont les obligations sont analogues à celles de la Ville de Paris, avait émis en mars 1917 un emprunt de 600 millions qui rendait moins certain le succès d'un emprunt municipal de 1 milliard. Le Rapporteur se rallia donc à un type intermédiaire d'emprunt, remboursable dans un délai de douze à quinze ans, proposé par M. Duval-Arnould. Celui-ci estimait que le remboursement des obligations quinquennales obligerait la Ville à s'adresser à l'épargne au moment où la

reconstitution du pays absorberait des capitaux considérables. La baisse du taux de l'intérêt ne devant d'après lui se produire que dans une quinzaine d'années, il convenait d'attendre cette époque pour consolider définitivement et alléger ainsi la charge de l'emprunt.

M. Caron défendit l'emprunt quinquennal. Comme le Préfet de la Seine il vanta la « netteté » de l'opération qui garantissait son succès auprès des capitalistes. Il s'agissait là d'un « placement d'une durée parfaitement définie, à un taux d'intérêt invariable, sans ambiguïté ni réserves qui risquaient d'être mal comprises. » Mais ce premier argument n'aurait pas suffi à prouver la supériorité de la solution préconisée par M. Caron, car l'emprunt de consolidation à long terme proposé par M. Dausset n'était pas d'une forme particulièrement compliquée. Le succès remporté en 1919 par l'emprunt de consolidation définitive devait d'ailleurs montrer que l'établissement d'un tableau d'amortissement et l'insertion de la clause de conversion ne nuisaient pas comme le craignait M. Caron à la « netteté » des opérations d'emprunt.

L'emprunt à cinq ans offrait, d'après M. Caron, un second avantage en permettant à la Ville de profiter de la baisse du taux de l'intérêt qu'il croyait probable dans un délai rapproché. Il considérait l'emprunt quinquennal comme un emprunt à long terme que l'on pourrait convertir au bout de cinq ans. M. Duval-Arnould fit au contraire remarquer que la Ville, une fois ce terme écoulé, serait dans l'obligation d'emprunter à nouveau, quelle que soit la situation du marché alors qu'un des caractères de la conversion est d'être facultative de la part du débiteur.

Enfin, en vertu de la loi du 28 septembre 1916, les obligations remboursables dans un délai maximum de cinq

ans pouvaient être émises par les villes après une simple autorisation par décret en Conseil d'État. En adoptant ce type d'emprunt à court terme, la Ville éviterait les lenteurs de la discussion devant le Parlement.

Les opinions ne différaient pas seulement sur la question de la durée mais sur celle du montant de l'emprunt. Pour M. Quentin, la proportion très élevée des renouvellements qui se montait à 83 % du total des bons échus, permettait de restreindre l'appel à l'épargne. Il estimait que cette proportion serait toujours d'au moins 33 % et proposait de n'emprunter que 200 millions au lieu de 600. M. Rollin se basait également sur l'importance des renouvellements pour proposer un emprunt de 330 millions gagé uniquement sur les centimes de l'emprunt de 1909 et sur l'annuité de l'emprunt de 1869 disponible jusqu'au 1^{er} janvier 1924. Mais les propositions Quentin et Rollin furent repoussées ainsi que celle de M. Duval-Arnould et le Conseil, par une délibération du 31 mars 1917, adopta le projet préfectoral d'un emprunt à cinq ans.

L'Emprunt de 1917. — La délibération du 31 mars 1917 prévoyait l'émission pour une somme de 510 millions pouvant être portée à 632 millions, d'obligations quinquennales rapportant un intérêt de 6 % au plus, non compris les impôts que la Ville de Paris déclarait prendre à sa charge. D'après l'article 3, l'emprunt devait être gagé sur les ressources générales du budget. Il fut autorisé par un décret du 5 avril 1917 et les modalités de sa réalisation déterminées par un arrêté préfectoral du 17 avril. Les obligations étant émises au capital nominal de 500 francs, produisant un intérêt fixe de 27 fr. 50 ; l'intérêt net était donc de 5 fr. 50 %. L'intérêt réel s'élevait à 5 fr. 73 % car le prix d'émission était fixé à 495 francs. Un droit de sous-

cription privilégiée aux emprunts futurs était réservé aux porteurs d'obligations de 1917. L'arrêté prévoyait l'émission de coupures de 20 fr. représentant un quart d'obligation. Les porteurs de bons municipaux non échus jouissant d'un droit de préférence, la souscription publique ne devait fournir que la différence entre le total de l'émission et le montant des bons échangés.

La souscription ouverte aux porteurs de bons eut lieu du 21 avril au 21 mai 1917. 862.178 obligations entières et 32.252 coupures furent souscrites, représentant une somme de 429.900.000 francs. La proportion des bons en circulation échangés contre les titres du nouvel emprunt atteignit 73 %. L'arrêté préfectoral du 24 mai 1917 fixa définitivement à 632 millions le montant total de l'émission.

La souscription publique qui eut lieu le 24 mai 1917 ne devait fournir que 202.100.000 francs par l'émission de 408.100 obligations. Le nombre d'obligations souscrites atteignit 2.600.000. L'emprunt fut donc couvert 6 fois $\frac{1}{2}$. La charge annuelle comprenant le service des intérêts, le remboursement de la prime de cinq francs payable au bout de 5 ans, le paiement des impôts et les frais d'émission s'éleva à 6, 77 % du capital souscrit.

L'argent frais recueilli par la souscription publique ne reçut pas la destination fixée par la délibération du 31 mars. Il devait servir à rembourser les bons non échangés dont le montant s'élevait au 21 mai à 165 millions environ. Mais ceux-ci restèrent en circulation à côté des titres de l'emprunt quinquennal et les remboursements exigés furent compensés par des réémissions autorisées par le décret du 22 juin 1916. Les 200 millions d'argent frais furent consacrés à la couverture des excédents mensuels

de dépenses de l'exercice 1917 qui atteignirent en moyenne 17 millions. Cette application du décret de 1916 dispensa donc la Ville de faire appel à l'émission de 135 millions de bons municipaux prévue par la délibération du 30 décembre 1916.

Ainsi, un grand nombre de bons restaient en circulation malgré l'emprunt, et celui-ci n'était en somme qu'une demi-mesure. Il avait simplement transformé et unifié une partie de la dette flottante et reporté à 1922 des échéances dont le total atteignait 434 millions. Il n'aboutissait qu'à une simplification des écritures, à une libération de la Trésorerie, mais, ne comportant ni conversion ni amortissement, il laissait subsister entièrement le problème de la consolidation.

Le vote des impôts. — Le Conseil aborda dès le 2 avril 1917 la discussion sur la nature des ressources destinées à fournir la contre-partie des charges de l'emprunt. Elle porta d'abord sur la désaffectation provisoire du gage de l'emprunt de 1909 proposée par M. Rollin. Les centimes, dits de 1869, continuaient à être versés à une réserve spéciale, mais leur incorporation temporaire au budget n'aurait pas compromis la réalisation du programme des travaux, car l'émission des dernières tranches de l'emprunt était arrêtée par les hostilités. Elle aurait par contre fourni environ 10 millions au budget. En outre, la Ville avait payé au Crédit Foncier par anticipation les intérêts de l'emprunt de 1894 jusqu'en 1924, et cette opération rendait disponible une annuité de 10 millions. La Ville de Paris pouvait ainsi se procurer sans aucune imposition nouvelle une vingtaine de millions. M. Rollin proposait de réaffecter les centimes au service de l'emprunt dans un délai de cinq ans, date à laquelle l'exécution du programme pourrait

sans doute être reprise. Ils devaient donc, à cette époque, être remplacés par des ressources provenant de l'impôt, mais on pouvait espérer que les circonstances seraient alors plus favorables à leur établissement. Le Préfet de la Seine, partisan d'une consolidation provisoire, penchait au contraire pour les mesures définitives dans la question des ressources à créer et reprochait à la désaffectation son caractère passager. De plus, en détournant les centimes de 1869 de l'emploi que leur réservait la loi de 1909, elle diminuerait les avantages offerts aux souscripteurs de l'emprunt. Sans doute les centimes de 1869 ne constituaient pas pour les porteurs d'obligations un gage au sens juridique du mot : aucune disposition ne leur conférait un privilège quelconque sur la réserve prévue par la loi et ne leur permettait d'en contrôler l'affectation. Mais en fait, la constitution de cette réserve extra-budgétaire était cependant une garantie pour les créanciers et sa suppression aurait diminué la valeur de leur titre. L'incorporation au budget de centimes destinés au service de l'emprunt apparaîtrait comme un expédient qui nuirait au crédit de la Ville. Le Conseil se prononça donc le 2 avril 1917 contre la désaffectation des centimes. La suite de la discussion porta sur l'importance de l'effort à réaliser. Le Préfet de la Seine avait proposé 54 millions de ressources nouvelles, mais MM. Caron et Quentin estimaient qu'il suffisait d'assurer le service de l'emprunt et de voter au plus 40 millions. Par contre, M. Deville demandait 100 millions de taxes et la liquidation immédiate et totale de la situation. Invoquant tout d'abord un argument d'ordre moral, il soutenait que la période des hostilités était favorable à l'établissement de charges même assez lourdes, car les contribuables, soutenus par leur patriotisme, accepteraient

plus aisément les sacrifices nécessaires qu'à l'heure où le danger serait passé. Puis, se plaçant au point de vue financier, il prévoyait que le rendement des impôts n'atteindrait que progressivement son taux normal. Il importait donc de voter sans tarder les mesures définitives destinées à n'avoir leur plein effet qu'après un certain délai. Malgré le discours de M. Deville, le Conseil se borna à décider le 2 avril 1917, qu'il voterait un minimum de 54 millions de ressources et renvoya à la session de juin la décision sur la nature de ces ressources.

Elle ne fut prise en réalité qu'en décembre 1917. Le projet de la 1^{re} Commission prévoyait la création de 20 millions d'impôts directs, comprenant uniquement des centimes additionnels au principal des quatre contributions, et de 34 millions de taxes d'octroi. Le projet prévoyait également : une surtaxe de 35 francs par hectolitre d'alcool, le rétablissement de la taxe sur les boissons hygiéniques, des taxes sur les fruits exotiques, la volaille et le gibier, le plâtre et les savons de luxe. La 1^{re} Commission avait donc évité de taxer les objets de première nécessité. La proposition de M. Alpy ne comportait pas les mêmes ménagements. Il demandait en effet à l'octroi seul les 54 millions nécessaires, par une majoration de 60 % de tous les droits existants. Son but était d'atteindre l'ensemble de la population alors que les centimes ne frappent à Paris que 600.000 personnes environ. Il prétendait aussi, par cette solution très simple, rendre les charges moins visibles et faciliter l'effort fiscal. Toutes ces surtaxes s'ajouteraient en effet à l'augmentation résultant de la hausse des prix, et cette confusion permettrait de les faire accepter plus aisément par les contribuables. Malgré l'optimisme de M. Alpy, il était à craindre qu'une hausse

instantanée de 60 % sur toutes les marchandises, et principalement sur les produits de grande consommation, n'aggravât trop brusquement la crise économique qui nécessitait par ailleurs de très sérieuses mesures d'assistance. La proposition de M. Alpy fut repoussée par le Conseil.

M. Sellier fit tout d'abord valoir contre l'octroi l'argument classique de la « progressivité à rebours », et indiqua les inconvénients d'un impôt qui atteint plus lourdement la classe ouvrière et les familles nombreuses, en frappant les denrées indispensables à la vie. Il pensait que l'heure était venue d'en préparer la suppression. Mais, étant donnée l'importance des ressources qu'il fournissait, la disparition de l'octroi nécessiterait un remaniement complet du système fiscal de la Ville. Aussi M. Sellier proposait-il de donner une plus large place aux impôts sur la richesse mobilière et de créer un impôt municipal sur le revenu. Il convenait d'après lui, de réduire le rôle de l'emprunt et de libérer les générations futures en frappant spécialement les capitaux accumulés depuis le début de la guerre. Reconnaissant que cette réforme était trop importante pour être réalisée immédiatement, il demandait le vote de 100 centimes additionnels qui fourniraient 83 millions. Cette charge était lourde, mais la suppression des centimes d'État, le dégrèvement des petits et moyens contribuables résultant de l'application de l'impôt sur le revenu, autorisaient à son avis un plus large recours aux centimes communaux.

M. Dausset avait proposé en 1916 40 centimes additionnels, mais devant l'aggravation du déficit permanent qu'il évaluait maintenant à 150 millions — au lieu de 105 en 1916, — il en portait le nombre à 60, dont il attendait 50 millions. Cette somme était nécessaire à la conso-

lisation et à l'amortissement de la dette flottante qui s'élevait à 800 millions à la fin de 1917. M. Dausset admettait les taxes d'octroi votées par la 1^{re} commission et prévoyait un relèvement du prix du gaz ainsi qu'une contribution de l'État aux dépenses résultant pour la Ville de l'état de guerre.

M. Deville reprochait aux centimes de constituer une charge apparente et difficilement acceptée par les contribuables. Il faisait ressortir aussi leur injustice et citait l'exemple d'un individu qui, possédant les trois qualités de commerçant, de propriétaire et de locataire, était exposé à supporter une triple imposition. Dans cette hypothèse, M. Deville ne tenait pas compte de l'incidence qui peut fort bien jouer, au moins dans les deux premiers cas. Il se déclarait d'ailleurs prêt à voter les centimes malgré leur imperfection, car leur disparition lui semblait prochaine. Il réclamait, ainsi que M. Dausset, une élévation des tarifs des services industriels. Reprenant les arguments développés en avril 1917 en faveur d'un effort fiscal immédiat, il proposait d'établir une taxe sur la plus-value immobilière ainsi qu'une taxe sur les étrangers. La première avait été étudiée avant 1914 par le Conseil et l'Administration et pouvait donc être rapidement appliquée. La seconde avait le mérite d'accroître le nombre des contribuables, en faisant participer aux charges municipales tous ceux qui profitent des agréments de Paris. Mais sa perception soulevait quelques difficultés, car il semblait impossible de compter sur le concours des hôteliers qui refusaient de jouer le rôle de collecteurs d'impôts. L'État, de son côté, avait mis ces deux taxes à l'étude. Leur adoption était donc urgente, mais la proposition Deville fut renvoyée à la 1^{re} Commission.

Les premiers impôts créés pendant la guerre furent votés le 30 décembre 1917. Ils comprenaient :

a) 60 centimes additionnels au principal des quatre contributions, qui devaient fournir 52 millions ;

b) une surtaxe de 35 francs par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie. Les droits étaient portés de 165 à 200 francs. (3.300.000 francs).

c) une taxe sur les boissons hygiéniques et les eaux minérales (26.700.000 francs) ;

d) une majoration des droits sur les volailles et gibiers, sur le plâtre ainsi qu'une taxe nouvelle sur les fruits exotiques, les savons (4.500.000 francs).

Les ressources votées par le Conseil devaient fournir au total environ 85 millions et le service de l'emprunt de 1917 qui exigeait 43 millions était donc largement assuré. Ces recettes ne constituaient pas à proprement parler le gage de l'emprunt quinquennal mais simplement la contrepartie de son annuité. Elles laissaient subsister une grande partie du découvert permanent provenant de l'accroissement des dépenses, que M. Dausset évaluait à 150 millions à la fin de 1917. L'équilibre budgétaire était loin d'être rétabli et de nouveaux déficits semblaient inévitables, mais cependant une première étape était franchie dans la restauration des finances et le Conseil avait réalisé sa tâche essentielle en créant, quelques mois après le vote de l'emprunt, une série de recettes qui compensaient les charges imposées aux budgets par les émissions successives de bons municipaux.

C'est également en décembre 1917 que l'Assemblée se préoccupa des déficits de la régie intéressée du Gaz. Le produit de l'exploitation avait laissé à la Ville en 1913 un

bénéfice de 23.500.000 francs qui s'était abaissé à 4 millions en 1914. La Ville supportait depuis 1915 les déficits résultant de la hausse des prix de charbon et de l'augmentation des dépenses de personnel. Ils avaient atteint 20 millions en 1915 et 17 millions en 1916 et le Conseil avait autorisé la Société du gaz à contracter en 1916 un emprunt de 42 millions pour alimenter sa trésorerie. La convention de 1907 prévoyait l'abaissement de 5 à 4 % de la rémunération du capital de la Société au cas où le bénéfice perçu par la Ville serait inférieur à 14 millions. Cette clause joua dès 1915, mais la plus grande part du déficit devait rester finalement à la charge des budgets. Le Conseil chercha donc, sinon à retrouver les bénéfices passés, du moins à diminuer l'écart entre le prix de vente et le prix de revient. Le 31 décembre 1917, le prix du mètre cube de gaz fut élevé de 20 à 40 centimes. Il ne devait être que de 30 centimes au cas où la quantité consommée ne dépasserait pas 1 mètre cube 1/2 par jour et cette mesure qui s'appliquait à la majorité des consommateurs détruisait en partie le bénéfice de la réforme. Les nouveaux tarifs entrèrent en vigueur le 1^{er} avril 1918.

Le Conseil n'aborda donc que fort timidement le problème de la réorganisation du domaine industriel. Il mit encore moins de hâte à relever les très nombreuses taxes domaniales, en tenant compte de la hausse des prix. Les seuls tarifs modifiés furent ceux du service municipal des Pompes Funèbres, dont une délibération du 28 décembre 1917 décida la majoration.

L'exercice 1917. — Nous avons vu que la moitié des prévisions de recettes du budget de 1917 avait subi des réductions. Les moins-values devaient donc être inférieures à celles des années précédentes. Elles furent de 362 mil-

lions aux fonds généraux, mais sur ce chiffre, 358 millions se rapportaient aux bons municipaux car l'emprunt de 1917 avait interrompu les opérations de renouvellement et d'émission de bons prévues en recettes au budget, et qui ne donnèrent lieu à aucune constatation. La moins-value des recettes normales ne fut en réalité que de 3.500.000 francs. Encore résultait-elle de la différence entre les plus-values et les moins-values. Les principales plus-values furent celles des impôts directs (2.000.000), de l'octroi (1.800.000), des Eaux (2.100.000) et du Métropolitain (5.800.000).

Les abandons de crédit s'élevèrent à 222 millions, mais à 35 millions seulement après déduction des sommes relatives aux bons municipaux. Ils ne suffirent pas à compenser les moins-values et l'exercice 1917 se solda par un excédent de dépenses de 167 millions dont 122 millions pour les fonds généraux.

Aucune émission de bons municipaux n'eut lieu en 1917 et la Trésorerie fut alimentée par l'argent frais fourni par l'emprunt quinquennal. La dette municipale de guerre était à la fin de 1917 de 810 millions, comprenant des obligations quinquennales (638 millions) et des bons municipaux non consolidés (172 millions). Ces 810 millions ne représentaient pas des dépenses réellement effectuées. La Ville avait employé une partie de cette somme à des souscriptions aux bons du Département ou des communes de la Seine. Enfin elle avait obtenu l'autorisation d'employer des fonds disponibles à des achats de bons de la Défense. Elle en possédait 121 millions au 31 décembre 1917.

Si l'unification de la dette flottante et le vote de 85 millions de ressources présentaient les avantages que nous avons indiqués, le rendement légèrement croissant de

certaines recettes permettait également d'espérer une amélioration de la situation financière. Il se traduisit par les chiffres suivants qui se rapportent non pas aux prévisions budgétaires mais aux produits constatés. Ils prouvent que l'Octroi et les produits du Domaine furent plus gravement affectés par la crise que les impôts directs.

IMPÔTS DIRECTS (*Centimes et taxes*)

1913 :	95.900.000	1915 :	91.900.000
1914 :	87.700.000	1916 :	93.400.000
		1917 :	95.000.000

OCTROI

1913 :	131.000.000	1915 :	91.900.000
1914 :	100.000.000	1916 :	93.400.000
		1917 :	95.000.000

MÉTROPOLITAIN

1913 :	16.100.000	1915 :	15.100.000
1914 :	14.200.000	1916 :	19.174.000
		1917 :	23.600.000

EAUX

1913 :	26.600.000	1915 :	21.000.000
1914 :	24.000.000	1916 :	22.000.000
		1917 :	22.800.000

La progression de quelques-unes des principales ressources budgétaires était sans doute l'indice d'une reprise de la vie économique, mais ce symptôme favorable paraissait bien insignifiant en face du triple accroissement des dépenses, des restes à recouvrer, et des crédits transportés

qui révélait le trouble profond des finances municipales.

La progression des dépenses ne résultait pas seulement de la hausse des prix, mais aussi de l'augmentation des charges du personnel, de l'extension des services de l'Assistance et du Ravitaillement, des souscriptions aux bons départementaux et communaux. Les dépenses supplémentaires de personnel comprenaient : a) le paiement du personnel temporaire qui s'ajoutait aux salaires et traitements versés au personnel mobilisé ; b) l'allocation pour charges de famille et l'indemnité de vie chère, accordées en 1916. Ces deux dernières allocations entraînèrent une dépense annuelle évaluée à 22 millions à la fin de 1917. Les dépenses exceptionnelles d'assistance provenaient surtout des distributions de secours aux chômeurs et des distributions gratuites de vin et de charbon. Les secours aux chômeurs diminuèrent d'importance, car le nombre de ceux-ci s'abaisse de 230.000 à la fin de 1914 à 22.500 à la fin d'août 1917. L'assistance en nature se développa au contraire à partir de 1916. Les services du ravitaillement, après avoir constitué en 1914 un stock d'investissement, procédèrent en 1916 à des achats de charbon, de viande frigorifiée, de légumes, de lait. Enfin, la Ville avait à la fin de 1917 souscrit pour 46 millions aux bons du département et pour 33 millions aux bons des communes. Mais les dépenses de cette dernière catégorie ne constituaient que des avances.

Sous l'influence des causes mentionnées, les dépenses constatées aux fonds généraux s'accrurent dans la proportion indiquée par le tableau suivant qui fournit également le chiffre des recettes (y compris les recettes d'emprunt).

	DÉPENSES (Fonds généraux)	RECETTES (Fonds généraux)
1914	488.000.000	458.000.000
1915	597.000.000	550.000.000
1916	1.069.000.000	1.133.000.000
1917	1.458.000.000	1.292.000.000

Les restes à recouvrer qui privaient la Ville d'importantes ressources, passèrent de 36 millions en 1914 à 229 millions en 1917. Ils provenaient d'après M. Dausset de quatre causes principales :

a) caractère litigieux de certaines créances (spécialement sur les régisseurs et concessionnaires du gaz et de l'électricité) ; b) mauvaise volonté des débiteurs ; c) dispositions législatives (moratoria) ; d) négligence des services. Il était à prévoir qu'une grande partie de ces recettes ne serait jamais perçue et M. Dausset proposa sans succès l'ouverture d'un compte d'amortissement des créances irrécouvrables. Par contre M. Rebeillard, Rapporteur général du Compte, obtint la création d'un Service du contrôle des rentrées destiné à combattre la négligence des agents chargés du recouvrement.

Le désordre économique eut également pour conséquence l'accroissement des crédits transportés. A la fin de chaque exercice, les crédits sur fonds généraux inutilisés peuvent être, soit abandonnés, soit transportés à l'exercice suivant. En temps normal le transport du crédit ne peut être prolongé au-delà de trois années. Mais la règle de la prescription triennale ne fut pas appliquée pendant les hostilités, aussi les crédits transportés, qui n'étaient en moyenne que de 2, 75 % du total des crédits de 1905 à 1913, passèrent-ils à 4, 71 % en 1914, à 7 % en 1917. Ils formèrent

peu à peu, dans la partie des budgets supplémentaires et des comptes consacrés aux exercices clos, une sorte de réserve qui restait toujours à la disposition des services et sur laquelle le droit de contrôle du Conseil ne s'exerçait que difficilement. Il était à craindre que ces crédits accumulés n'offrissent à l'Administration, au jour où cesserait la pénurie de main-d'œuvre et de matériel, des possibilités de dépenses exagérées.

Ainsi, à la fin de 1917, la situation financière restait fort troublée et il apparaissait que le relèvement de quelques recettes et le vote de nouvelles ressources ne suffirait pas à l'assainir.

CHAPITRE V

La consolidation définitive de la dette à court terme. (1918-1919)

SOMMAIRE. — Le budget de 1918. — L'exercice 1918. — Nouvelles dépenses exceptionnelles. — Le projet de consolidation définitive. — Le vote de l'emprunt de 1.500 millions. — Le budget de 1919. — L'exercice 1919. — L'emprunt de consolidation.

Nous venons de voir que, tout en abandonnant la politique d'attente, le Conseil n'avait décidé en 1917 que des demi-mesures. Il ne prit de même, pendant la plus grande partie de l'année 1918, aucune décision capitale. Dans ce chapitre seront cependant mentionnés les faits les plus intéressants au point de vue financier : émission d'un emprunt souscrit par le Crédit Foncier, — répercussion des événements militaires sur les finances municipales — vote de 40 centimes additionnels en juillet. La fin des hostilités fit surgir un certain nombre de projets de consolidation que nous examinerons et qui aboutirent au vote d'un emprunt de 1.500 millions, en décembre 1918. L'année 1919, qui fut celle de la consolidation, tient dans l'histoire de Paris une place beaucoup plus importante que la précédente. Après avoir étudié le budget et le compte de cet exercice, nous exposerons les conditions d'émission de l'emprunt qui rendit possible la restauration financière.

Le budget de 1918. — Il ne fut pas encore un budget normal, mais marqua cependant un progrès sur celui de 1917. Non seulement les recettes et les dépenses furent évaluées à leur taux probable d'après les résultats des comptes précédents, mais l'Administration fit un premier effort pour rétablir l'unité budgétaire. En effet, certaines dépenses qui jusque là n'avaient figuré qu'aux comptes hors budget puis aux budgets supplémentaires, prirent place dans les cadres du budget primitif. Il en fut ainsi pour la subvention à l'Assistance publique qui fut portée de 29 à 49 millions. Elle figurait avant 1914 au chapitre de l'Assistance et s'était accrue sous l'influence de la hausse des prix. Sa diminution n'était pas probable, du moins dans un délai rapproché, mais elle ne constituait pas une dépense exceptionnelle. Il était donc logique qu'elle fut réincorporée au budget.

En dehors de la subvention à l'Assistance, le Préfet ne réintégra dans les cadres du budget primitif que les dépenses supplémentaires de chauffage qui furent portées de 10 à 22 millions, et certaines majorations de crédits relatives à des dépenses de matériel, qui depuis 1914 avaient été imputées sur comptes hors budget. Le changement de méthodes financières n'était encore que légèrement esquissé. Le gouvernement avait au contraire présenté pour 1918 un véritable budget réservé aux recettes et dépenses des services civils, les dépenses de guerre continuant à être couvertes par des fonds d'emprunt. Le Rapporteur proposa en vain au Conseil et à l'Administration de suivre cet exemple et de réserver les comptes hors budget aux dépenses exceptionnelles d'assistance et de ravitaillement.

Le budget de 1918 était donc encore fort différent d'un budget « réel ». D'une part, bien des dépenses normales

y figuraient pour un chiffre manifestement insuffisant, les dépenses supplémentaires devant être soldées en cours d'exercice au moyen d'avances sur fonds de trésorerie. D'autre part, certains crédits relatifs aux travaux de voirie étaient maintenus à leur niveau d'avant-guerre et ces chiffres si éloignés de la réalité devaient provoquer à la fin de l'exercice des abandons et des transports de crédits.

M. Dausset insista auprès du Préfet sur la nécessité d'épuiser la masse des crédits transportés avant d'établir de nouvelles demandes. Le projet de budget de 1918 ne lui donna pas satisfaction. Il revint alors à la méthode d'avant guerre et réduisit les propositions préfectorales relatives aux crédits pour travaux de pavage, d'éclairage et de voirie.

Le budget de 1918 présentait une troisième lacune. Le produit des impôts et taxes votées le 13 décembre 1917 et le résultat du relèvement du prix du gaz, ne figuraient pas au chapitre des recettes. Le découvert qui atteignait 198 millions fut comblé par le produit d'une quatrième émission de bons municipaux à réaliser dès que seraient épuisés les fonds provenant de l'emprunt de 1917. Le budget voté le 31 décembre 1917 comprenait, pour les fonds généraux, 749.900.000 francs en recettes et en dépenses.

L'exercice 1918. — L'année 1918 fut moins satisfaisante au point de vue financier qu'au point de vue militaire et les événements qui dès le mois de mars transformèrent la physionomie de la guerre eurent une répercussion immédiate sur la situation budgétaire de Paris. La menace allemande provoqua l'exode de la population et un nouvel arrêt des affaires. De ce trouble économique résultèrent plusieurs conséquences. Tout d'abord, les évaluations de recettes du budget de 1918, les premières qui depuis

1914 aient été établies avec quelque méthode, ne furent pas plus exactes que les précédentes. Les moins-values sur fonds généraux furent de 23 millions, dont 1.900.000 fr. pour l'octroi, 1.200.000 francs pour l'éclairage électrique, 1.200.000 francs pour les Eaux. La seule plus-value importante fut celle du Métropolitain qui fut de 3 millions. Elle était due à la reprise du trafic dans les derniers mois de 1918. Le second résultat de la crise économique fut d'accroître les dépenses normales et d'obliger le Conseil à engager de nouvelles dépenses exceptionnelles qui entraînèrent l'ouverture de plusieurs comptes hors budget. Ils furent consacrés principalement à l'ouverture des boucheries municipales, aux achats de viande frigorifiée, à la protection des édifices municipaux contre les dangers du bombardement et au relèvement des indemnités de vie chère portées de 3 à 5 francs par une délibération du 22 juillet 1918. Le total de ces dépenses régularisées au budget supplémentaire de 1918 s'éleva à 80 millions.

Comme les années précédentes, la crise de la main-d'œuvre provoqua de nombreux abandons de crédit qui se montèrent à 57 millions (dont 50 millions pour les fonds généraux). Ils dépassèrent de 33 millions les plus-values qui ne furent que de 26 millions. Cet excédent de 33 millions de recettes était purement apparent, car parmi les recettes figuraient 371 millions provenant de l'emprunt. Le déficit réel était donc de $371 - 33 = 338$ millions.

Le Conseil avait prévu au moment du vote du budget de 1918 l'émission de 198 millions de bons municipaux. Les insuffisances mensuelles de recettes qui s'élevèrent en moyenne à 35 millions épuisèrent bientôt la Trésorerie et le Conseil, par une délibération du 29 mai 1918, invita le Préfet de la Seine à obtenir l'autorisation d'emprunter

une somme maxima de 198 millions à un taux n'excédant pas 6, 85 % y compris l'intérêt et les frais d'émission. L'emprunt fut autorisé par un décret du 27 avril 1918. Cette fois la Ville ne s'adressa plus à sa clientèle habituelle et l'emprunt fut souscrit entièrement par le Crédit Foncier. Il comprenait des obligations à cinq ans. En prévision de la consolidation définitive de la dette flottante, il fut convenu que la Ville pourrait rembourser par anticipation les obligations au bout d'un délai de deux ans à dater de leur souscription. La Trésorerie n'exigeait pas immédiatement ces 198 millions et le placement de ses disponibilités en Bons de la Défense, ne lui eût procuré qu'un intérêt inférieur à celui qu'elle était obligée de verser au Crédit Foncier. Aussi l'emprunt fut-il versé en sept termes successifs. Le taux de revient de 6, 81 %, comprenant l'intérêt et les frais d'émission, était supérieur à celui de l'emprunt de 1917 qui s'élevait à 6, 70 %.

Les dépenses nécessitées par le relèvement de l'indemnité de vie chère, par l'ouverture des boucheries municipales, absorbèrent vite les nouvelles ressources. Le Conseil, par une délibération du 25 novembre 1918, vota l'émission de 250 millions de bons municipaux auxquels la Ville n'avait pas fait appel depuis 1916. Le produit de cette émission fut employé immédiatement à l'équilibre du budget supplémentaire de 1918 qui présentait un écart de 200 millions entre les recettes et les dépenses. La création de ressources nouvelles n'avait donc point dispensé la Ville de recourir deux fois à l'emprunt en 1918 : c'est qu'elle n'avait pas bénéficié immédiatement du produit des recettes votées en décembre 1917. La perception des 60 centimes additionnels votés le 30 décembre 1917 fut autorisée pour cinq ans par la loi du 29 mars 1918. Leur

produit figura au budget supplémentaire de 1918 pour une somme de 51 millions. La délibération du Conseil municipal du 30 décembre 1917 sur la création et la majoration de taxes d'octroi fut ratifiée par le décret en Conseil d'État du 25 avril 1918. Elle devait produire 4.500.000 francs.

Les droits sur les boissons hygiéniques et la surtaxe sur l'alcool ne furent pas appliqués car la loi du 22 février 1918 supprimait tous les droits d'octroi sur ces produits. Elle créait en revanche un fonds commun de contributions indirectes au profit des communes. La suppression effectuée ne nuisait pas aux intérêts financiers de la Ville de Paris qui devait en effet recevoir une somme égale au produit des taxes et surtaxes sur l'alcool perçues en 1913, ainsi qu'une quote part du fonds commun, versée au titre des droits de consommation sur les boissons hygiéniques rétablis par le Conseil le 31 décembre 1917. Cette quote part était évaluée à 22 millions pour 1918.

En juillet 1918, le Conseil, après avoir porté de 3 à 5 francs l'indemnité de vie chère, vota 40 centimes additionnels qui furent autorisés par la loi du 31 octobre 1915. Ils devaient fournir 36.000.000.

Ce vote portait à 115 millions le produit des ressources nouvelles créées depuis décembre 1917. Il se décomposait ainsi : 60 centimes additionnels (52 millions). — Droits sur les volailles, gibiers, plâtres, etc. (4.500.000 francs). — Part sur le fonds commun des boissons hygiéniques (22 millions) — 40 centimes additionnels (36 millions).

Les projets de consolidation définitive. — Il est à remarquer que l'un des projets de consolidation définitive présentés au cours de l'année 1918 émanait du Préfet de la Seine qui, l'année précédente, s'était déclaré partisan de son ajournement. Et cependant, nulle contradiction n'existait entre les deux opinions qu'il avait successive-

ment émises, car en préconisant la solution provisoire de l'emprunt à cinq ans il ne s'était pas interdit de proposer avant l'expiration de ce délai la consolidation définitive. Son seul but avait été de fournir au Conseil la possibilité de l'entreprendre à la première occasion favorable, et il estimait qu'elle se présenterait dans les premiers mois de 1919. Le succès de l'emprunt de libération émis par l'État prouvait que de nombreux capitaux cherchaient un emploi et le Préfet jugeait que cette situation se maintiendrait pendant quelques mois encore grâce aux règlements de sommes importantes dues aux fournisseurs de l'État et aux dépenses faites par les armées étrangères. On pouvait en outre espérer que le retour de la paix accroîtrait les fonds disponibles en diminuant la thésaurisation. Mais il était à craindre que la détente espérée ne fut suivie à bref délai de la hausse du loyer des capitaux que solliciteraient à la fois les grandes collectivités et les entreprises industrielles. Aussi M. Delanney insistait-il sur la nécessité d'une solution prochaine.

La dette s'était considérablement accrue pendant l'année 1918. Elle comprenait au 31 décembre 1918 :

- 638 millions d'Obligations quinquennales de l'emprunt de mai 1917.
- 172 millions de Bons Municipaux, non compris dans l'emprunt précédent.
- 198 millions d'Obligations à cinq ans de l'emprunt contracté auprès du Crédit Foncier.
- 250 millions de Bons Municipaux dont l'émission avait été décidée le 25 novembre 1918.

Total : 1.258 millions.

Ces quatre catégories de titres étaient remboursables à des époques différentes. Il en résultait que la Trésorerie devait, comme au début de 1917, faire face à des échéances multiples dont il convenait de la libérer à nouveau. L'emprunt à long terme aboutirait donc non seulement à la consolidation mais à l'unification de la dette flottante. Le Préfet de la Seine englobait dans la somme à emprunter 250 nouveaux millions, nécessaires à la Trésorerie pendant le premier semestre de 1919. Il proposait un emprunt de 1.500.000 francs, à lots, sans gage spécialisé, et prévoyait une durée minima d'amortissement de 60 ans exigeant une annuité de 90 millions.

Le second projet fut présenté par le Rapporteur général qui reprit une idée déjà ancienne car il était, dès 1916, partisan de la consolidation définitive. A la fin de 1917, il avait proposé de transformer en obligations à long terme les obligations quinquennales émises quelques mois auparavant. Les circonstances se prêtaient alors à cette opération et le récent succès des emprunts d'État témoignait des dispositions favorables des capitalistes. Aux partisans de la politique d'attente, M. Dausset répondait, avec raison, qu'il n'était nullement nécessaire pour consolider de connaître le montant définitif de la dette de guerre. Il est certain que le fait d'ajourner indéfiniment la liquidation d'un passif, dans le but de la réaliser en une seule fois au moment où la situation s'est définitivement éclaircie, peut conduire, si la crise se prolonge, à un résultat fort éloigné du but poursuivi. L'économie cherchée n'est pas atteinte car la multiplicité des émissions et des réémissions grève peu à peu les budgets de sommes considérables. Pendant cette période d'incertitude qui précède le règlement définitif, les expédients financiers se succèdent, qui sont un obstacle

aux vues d'avenir et retardent la restauration des budgets. C'est pour obtenir plus de netteté, pour simplifier sa tâche future que le Rapporteur conseillait à l'Assemblée, dès 1917, de liquider le passif par une véritable consolidation de la dette existante, au moyen d'un emprunt de 810 millions. Son projet de 1918 s'appliquait à une somme bien supérieure. Il proposait en effet d'emprunter, outre les 1250 millions mentionnés plus haut, une somme de 250 millions nécessaire à la Trésorerie pendant le premier semestre de 1919. En recourant à l'emprunt à long terme pour obtenir les ressources qu'exigeait la Trésorerie, la Ville éviterait les frais d'une émission de bons et se conformerait aux recommandations du Ministre des Finances. Celui-ci, dans une dépêche adressée au Préfet de la Seine, le 15 novembre 1918, avait insisté sur la nécessité de limiter les appels au crédit à court terme et de n'y recourir que sous réserve d'une consolidation à bref délai. Le Ministre exprimait ainsi son désir de voir le Conseil modifier sa politique financière et renoncer aux procédés de guerre, aux émissions de bons d'autant plus facilement décidées que leur consolidation apparaît plus lointaine. Il est certain que la perspective d'incorporer immédiatement au budget les charges résultant des emprunts à court terme et les recettes correspondantes pouvait amener le Conseil à restreindre la fréquence et l'importance des émissions. L'application du principe gouvernemental ne pouvait être que salutaire aux finances de la Ville comme d'ailleurs à celles de l'État.

M. Dausset proposait, comme le Préfet, d'adopter l'emprunt à lots particulièrement en faveur auprès des petits capitalistes. En constituant des lots, la Ville ne spéculait pas sur l'instinct du jeu mais stimulait au contraire la

tendance à l'épargne dans la classe moyenne, en offrant aux souscripteurs des chances de gains importants tout en leur procurant un revenu voisin de celui des emprunts ordinaires. Le nombre et la valeur des lots devaient en effet être calculés de manière à ne pas éloigner les gros souscripteurs par un taux d'intérêt trop inférieur à celui du marché. La durée de l'amortissement était capitale pour l'avenir des finances parisiennes et dépendait de l'importance des charges qu'il convenait de léguer aux générations futures. Le rapporteur estimait que, bénéficiant des avantages de la Victoire, elles devaient supporter une partie des sacrifices qui l'avaient préparée. Il paraissait donc équitable d'épargner les générations actuelles qui par ailleurs supportaient encore une partie des charges de la guerre de 1870-1871, subsistant sous la forme des annuités des emprunts de liquidation de 1871 et 1875. Indépendamment de cet argument de justice, des considérations purement financières interdisaient de grever les budgets actuels d'une annuité trop lourde, car l'équilibre était suffisamment compromis par le déficit résultant de l'augmentation des dépenses normales et de la diminution des recettes. L'accroissement de la richesse publique devait d'ailleurs rendre le fardeau beaucoup moins lourd aux générations à venir. Le Rapporteur prévoyait une durée minima d'amortissement de 60 ans et l'insertion de la clause de conversion comme garantie contre la baisse du taux de l'intérêt. En 1917, M. Dausset avait admis la constitution d'un gage spécialisé, non pas dans l'intérêt des porteurs d'obligations, mais dans celui de la Ville. Il y voyait un avantage de clarté budgétaire et même un avantage moral. Grâce à l'affectation spéciale de certaines recettes au service de l'emprunt, les résultats financiers de la guerre apparaî-

traient, en effet, plus clairement aux yeux des contribuables. En 1918, le Rapporteur estimait au contraire que la création d'un tel gage nuirait au crédit de la Ville. L'annuité de l'emprunt pouvait être de 90, 87 ou 85 millions pour des amortissements échelonnés sur 50, 60 ou 70 années. Elle ne dépasserait donc pas le produit des 100 centimes votés en 1917 et 1918 qui figurait pour 92 millions au budget de 1919.

L'émission de 1.500 millions ne permettrait pas seulement de consolider la dette, elle fournirait en outre à la Trésorerie un fonds de roulement indispensable à l'époque où les recettes rentraient encore très irrégulièrement. Il était à prévoir que les bons et les obligations ne seraient pas tous échangés contre les obligations à long terme. Pendant la période comprise entre l'émission de l'emprunt et l'échéance des titres non échangés, les fonds disponibles rempliraient l'office des bons de caisse supprimés depuis 1916.

La discussion des projets de consolidation. — Elle eut lieu les 29 et 30 décembre 1918. Le rapport déposé par M. Caron au nom de la 1^{re} Commission prévoyait un emprunt de 1.500 millions amortissable en 60 ans. Il ne rallia pas tous les suffrages et plusieurs membres du Conseil combattirent les projets de consolidation.

Les principaux défenseurs de la politique d'attente furent MM. Sellier et Robaglia. Déjà, dans une note sur la situation financière de Paris en 1918, M. Sellier avait déclaré que l'œuvre urgente était la réforme complète du système fiscal de la Ville et l'abandon de la politique traditionnelle qui faisait une trop large part à l'emprunt dont l'amortissement impose des charges beaucoup plus considérables que les sommes encaissées. A son avis, la

richesse acquise depuis les hostilités constituait une matière fiscale abondante et la génération présente, ou plutôt une partie de cette génération, devait payer rapidement sous forme d'impôts les frais de la guerre. Lors de la discussion, il conseilla donc à l'Assemblée de ne pas « engager toute la politique financière future de la Ville de Paris » par une consolidation hâtive. M. Sellier escomptait que l'équilibre durable du budget de l'État ne pourrait être obtenu que par une lourde contribution sur la fortune accumulée depuis 1914 et que cette nouvelle orientation de la politique financière de l'État faciliterait une réforme analogue des finances municipales. En liquidant définitivement le passif de guerre à la veille de tels changements, en répartissant les charges sur de trop nombreuses générations, le Conseil risquait de faire œuvre vaine et nuisible. M. Sellier reconnaissait pourtant que les modifications probables ne pouvaient être immédiates : aussi proposait-il une nouvelle prorogation de la dette à court terme pour une période de cinq ans. C'est à l'heure où toutes les réformes seraient accomplies que la Ville émettrait son emprunt de consolidation définitive remboursable dans un court délai. L'emprunt quinquennal proposé par M. Sellier était de 672 millions comprenant : 172 millions de bons en circulation — 250 millions votés en novembre 1918 — 250 millions à émettre en 1919.

M. Robaglia était à la fois partisan de la consolidation définitive et adversaire du recours aux impôts. Il le considérait comme une entrave au relèvement économique de la cité, comme une renonciation anticipée à l'aide qu'elle pouvait espérer recevoir de l'État, et proposait même de surseoir pendant cinq ans au recouvrement des centimes autorisés en 1918. Son projet reposait sur la création

d'un gage destiné à assurer, sans le secours d'aucun impôt, le service de l'emprunt. Il devait être constitué :

- a) par des fonds versés par l'État et provenant d'une partie de l'indemnité de guerre à recouvrer sur l'Allemagne ;
- b) par des bons à court terme émis pendant cinq ans pour compléter l'insuffisance des ressources provenant de l'indemnité. La proposition Robaglia aboutissait en somme à l'ajournement, non pas de la consolidation, mais de la création de ressources nouvelles.

MM. Loyau et Desvaux demandaient de reculer la date de l'emprunt, sans même prévoir à quelle époque il pourrait être émis et sans apporter une solution provisoire analogue à celle de M. Sellier. Leur proposition était basée sur la probabilité d'une diminution du taux de l'intérêt. Ils invoquaient à l'appui de leur thèse la grande quantité de capitaux fiduciaires cherchant un emploi ainsi que l'arrêté du Ministre des Finances du 29 décembre 1918, ramenant de 5 à 4, 50 % à partir du 1^{er} janvier 1919 le taux des bons de la Défense à 6 mois.

Les arguments qui militaient en faveur d'une opération prochaine à long terme et qui furent exposés par MM. Rolin et Dausset étaient plus forts que les précédents. Seule une consolidation définitive libérerait le Conseil du souci de faire face à des échéances rapprochées et lui permettrait d'entreprendre sur des bases certaines la restauration des budgets. Au contraire, une solution d'attente comme l'émission d'obligations quinquennales exposerait la Ville aux risques d'une hausse du taux de l'intérêt. De plus, elle entraînerait une double dépense en exigeant des frais d'émission et de publicité identiques à ceux d'un emprunt à long terme. La perspective des travaux considérables à entreprendre avant le délai de cinq ans — et dont

M. Dausset estimait le coût à 3 milliards — commandait également de liquider immédiatement le passif de guerre pour éviter des appels trop rapprochés au crédit. Enfin, il était à craindre que l'État lui-même n'adoptât le type d'emprunts à lots et l'intérêt de la Ville de Paris était de le devancer.

La majorité du Conseil s'était ralliée à l'opinion de M. Dausset et du Préfet sur la hausse probable du taux de l'intérêt. Il était sans doute impossible d'en prévoir les fluctuations avec une certitude mathématique, mais raisonnable de croire que l'énorme demande de capitaux empêcherait sa diminution pendant quelques années. Pour M. Dausset, la baisse du prix du loyer des capitaux dont M. Desvaux voyait un indice dans l'arrêté du 29 décembre, ne constituait qu'une détente passagère et résultait de la seule volonté du Ministre. L'abondance des disponibilités laissées par l'emprunt de libération l'autorisait en effet à restreindre l'appel au crédit à court terme et à offrir aux souscripteurs des bons de la Défense des conditions moins onéreuses pour le budget de l'État. D'ailleurs à la fin de 1918, de grandes entreprises industrielles empruntaient pour 70 ans à 6 % net d'impôts présents et futurs. La décision ministérielle pouvait sans doute provoquer une baisse légère et temporaire du taux de l'intérêt : c'était là une raison de plus de s'engager dans une opération à longue échéance. Malgré les arguments apportés par les adversaires de la consolidation, le Conseil vota le 30 décembre 1910 l'émission d'un emprunt de 1.500.000 de francs à un taux n'excédant pas 5, 90 % et remboursable au plus tard en 60 ans.

Le budget de 1919. — Il fut suivant l'expression du nouveau Préfet de la Seine, M. Autrand, un « budget de

transition ». Bien qu'il dût s'appliquer à une période de paix, il n'était pas entièrement dépouillé des caractères qui distinguaient les budgets précédents. C'est ainsi qu'il ne comprenait pas la totalité des dépenses normales et laissait subsister les comptes hors budget, mais M. Autrand se montrait décidé à les éliminer progressivement en augmentant l'importance de la réserve pour dépenses imprévues. Certains crédits de travaux n'étaient encore que la reproduction des chiffres de 1914. Par contre il avait été tenu compte, dans les évaluations des recettes, des ressources votées en 1917 et 1918. Le produit des 100 nouveaux centimes était inscrit pour 92 millions. Les recettes d'octroi étaient portées à 122 millions, dont 77 millions pour les anciens droits, 2 millions pour les nouvelles taxes sur les volailles et gibiers et 43 millions pour la quote-part sur le fond commun des contributions indirectes. Les recettes prévues au chapitre des impôts dépassaient de 87 millions les chiffres admis en 1918. Sur cette somme, 57 millions figuraient au chapitre des impôts directs et 29 millions au chapitre de l'octroi. L'écart entre les recettes et les dépenses atteignit cependant 150 millions. Il fut comblé par le produit de l'émission de bons municipaux autorisée en novembre 1918 et par les disponibilités laissées par l'emprunt de 1919. Le budget s'éleva à 840 millions en recettes et en dépenses et la réserve fut portée à 15 millions.

L'exercice 1919. — L'exercice 1919 présenta des caractères contradictoires : d'un côté aggravation des difficultés dont la conclusion de l'armistice aurait pu faire espérer l'atténuation, de l'autre, exécution des premières mesures destinées à stabiliser la situation (emprunt de consolidation, suppression de beaucoup de comptes hors

budget), et apparition de symptômes favorables constitués par certaines plus-values de recettes et surtout par des améliorations dans les recouvrements.

La fin des hostilités ne marqua pas le terme des dépenses exceptionnelles d'assistance et de ravitaillement, et les secours de chômage imposèrent à la Ville une dépense de 38 millions inscrits au budget supplémentaire.

L'année 1919 fut caractérisée par le chiffre élevé des dépenses qui atteignirent 1.371 millions pour les fonds généraux. La hausse croissante des prix continua à faire sentir ses effets et beaucoup de crédits du budget primitif furent insuffisants. Une subvention complémentaire de 15 millions à l'Assistance publique fut inscrite au budget supplémentaire de 1919. Celui ci comprenait 676 millions de dépenses, chiffre d'importance presque égale à celui du budget primitif équilibré à 840 millions. L'importance du budget supplémentaire de 1919 provenait de la régularisation des déficits du gaz, de la suppression d'un très grand nombre de comptes hors budget et du relèvement des salaires. Les bénéfices ou les pertes résultant de l'exploitation des services du Gaz en régie intéressée sont à la charge de la Ville, mais les déficits constatés depuis 1915 n'avaient pas encore figuré au chapitre des dépenses. Le Rapporteur et le Préfet avaient espéré les combler grâce au bénéfice résultant de l'augmentation des tarifs et de la baisse du prix du charbon. Cet espoir fut déçu et le total des pertes constatées aux comptes d'exploitation de 1915 à 1918 fut de 92 millions. Pour éviter leur accumulation, le Préfet inscrivit cette somme au budget supplémentaire de 1919 en y ajoutant 16 millions représentant le déficit de ce même exercice. La régularisation des comptes hors

budget débiteurs absorba 185 millions. A la fin de 1919, 101 comptes hors budget avaient été supprimés sur 146 comptes ouverts depuis 1914. Le relèvement général des traitements et salaires voté les 12 et 13 juillet 1919 avec effet rétroactif à partir du 1^{er} janvier greva le budget supplémentaire de 181 millions.

L'importance des abandons de crédit prouvait au même titre que l'augmentation des dépenses, la prolongation de la crise économique. La démobilisation s'était effectuée trop tardivement pour fournir la main-d'œuvre nécessaire à l'exécution des travaux prévus au budget et les crédits abandonnés sur fonds généraux atteignirent le chiffre encore inconnu de 160 millions. Ils compensaient sans doute les moins-values de recettes, mais cet avantage était momentané car le défaut d'entretien causait au Domaine, des dommages croissants.

Malgré la précision avec laquelle avaient été établies les évaluations de recettes, les moins-values sur fonds généraux furent de 161 millions. Ce chiffre ne représentait que la différence entre les plus-values et les moins-values. Certains chapitres furent heureusement influencés par la reprise de l'activité économique. Ses conséquences ne se firent sentir que faiblement sur les taxes et impôts directs, mais les impôts indirects laissèrent une plus-value de 8.800.000 fr. Elle provenait d'ailleurs pour 300.000.000 fr. seulement de l'octroi et pour 8.400.000 francs des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement qui bénéficièrent des nombreuses ventes de fonds de commerce et d'objets mobiliers. La plus-value du Métropolitain fut de 7.800.000 francs, celle de l'électricité, de 2.900.000 francs. L'exercice 1919 se solda par un excédent de recettes sur

fonds généraux de 545.000 francs, mais les ressources exceptionnelles entraient pour 548 millions dans le total de 1.331 millions de recettes constatées.

Les recettes constatées sur fonds généraux dépassèrent de 172 millions celles de l'exercice 1918. Sur ce total, 95 millions représentaient le produit des ressources votées en 1917 et 1918, et 97 millions la progression des anciennes recettes.

Ces augmentations n'empêchèrent pas le recours à l'emprunt car les dépenses avaient augmenté de 349 millions. Une émission de 250 millions de bons municipaux, autorisée par le décret du 30 décembre 1918, eut lieu du 27 janvier au 1^{er} février 1919. Le taux de l'intérêt avait été réduit à 5 % pour les bons à 6 mois et à 5, 25 % pour les bons à 1 an. Une émission complémentaire de 33 millions, en février et mars 1919, permit à la Ville de souscrire aux bons émis par les communes du Département de la Seine.

Le renouvellement et la réémission des bons municipaux qui restèrent en circulation après la consolidation furent suspendus le 16 novembre 1919.

L'emprunt de consolidation. — L'emprunt de 1.500 millions voté le 30 décembre 1918 fut autorisé par la loi du 19 avril 1919. Son produit était destiné d'après l'art. 1^{er} de la loi :

a) au remboursement des bons municipaux en circulation à cette date et de ceux qui devaient être créés en 1919 pour compenser les insuffisances de recettes ;

b) au remboursement des obligations quinquennales et des bons quinquennaux émis en 1917 et en 1918 ;

c) au paiement des frais d'émission.

Les conditions de l'émission furent réglées par l'arrêté

du 2 mai 1919. Le prix d'émission des obligations, d'une valeur nominale de 500 francs, était fixé à 480 francs, rapportant un intérêt annuel de 25 francs, soit 5, 20 %. Le taux de placement comprenant l'intérêt, la prime de remboursement et les lots, était de 5, 59 %. Elles étaient remboursables dans un délai de 60 ans au plus. Un droit de souscription privilégiée était réservé aux porteurs de bons municipaux dont l'échéance n'était pas antérieure au 8 mai 1919 et aux porteurs d'obligations de l'emprunt de 1917. La conversion n'était possible qu'après un délai de 10 ans,

La souscription privilégiée eut lieu du 8 au 22 mai 1919. Les bons municipaux, en circulation le 7 mai, se montaient à 455 millions. Les bons échangés représentèrent une somme de 416 millions. Sur un total de 1.200.000 obligations de 1917 (en chiffres ronds), 900.000 furent présentées à l'échéance.

Les souscriptions de 1 à 4 obligations furent déclarées irréductibles et les banques furent autorisées à présenter une souscription globale réductible pour le compte de leur clientèle. Le total des obligations souscrites par droit de préférence était de 1.737.758 $\frac{3}{5}$. Le total des obligations de l'emprunt s'élevant à 3.125.000, il restait donc 1.387.241 obligations $\frac{3}{5}$ qui firent l'objet de la souscription publique du 5 juin 1919. Le total des obligations souscrites s'éleva à 107 millions. L'emprunt fut donc couvert 78 fois. Grâce à la politique du Conseil et à l'effort de relèvement accompli dès décembre 1917, le crédit de la Ville était demeuré intact.

Les charges imposées au budget se montent à 82.165.000 francs pour l'annuité, et à 4.694.500 francs pour le montant des lots, soit en tout 86 millions. La somme

totale versée par la Ville aux porteurs d'obligations, somme comprenant les intérêts, les lots et l'amortissement, sera de 5 milliards 360 millions. La période d'amortissement de 60 ans est inférieure à celle de la plupart des emprunts municipaux qui varie de 70 à 80 ans.

La consolidation ne fut réalisée que partiellement en 1919. Une partie de la dette à court terme subsista. Elle comprenait au 24 décembre 1919 : a) des obligations de l'emprunt de 1917, non échangées contre celles de l'emprunt de 1.500 millions, pour une somme de 186 millions. Elles devaient être remboursées à leur échéance sur les fonds de l'emprunt de 1919 ; b) les bons à cinq ans de l'emprunt de 198 millions, contracté en 1918 auprès du Crédit Foncier, qui devaient être consolidés au moyen d'un nouvel emprunt auprès du Crédit Foncier ; c) des bons municipaux dont le montant s'élevait à 35 millions. Cette dette flottante déjà fort réduite, était destinée à décroître rapidement. Le Préfet de la Seine avait en effet arrêté le 16 novembre les opérations de renouvellement et de réémission des bons. La sécurité de la Trésorerie était d'ailleurs pleinement assurée, car la Ville possédait des bons communaux pour une somme de 57 millions. Ainsi, à la fin de 1919, la dette flottante avait presque entièrement disparu. Grâce au succès de l'emprunt de 1.500 millions, la charge résultant des appels successifs au crédit depuis 1914, charge qui constituait un des principaux éléments du déficit, était définitivement fixée. La consolidation, condition nécessaire sinon suffisante de la restauration des finances, laissait le champ libre aux initiatives et aux réformes, qui devaient aboutir au rétablissement prochain de l'équilibre budgétaire.

CHAPITRE VI

La première étape de la restauration financière (1920)

SOMMAIRE. — Le budget de 1920. — Le rôle de l'emprunt en 1920.
— Les impôts nouveaux. — La majoration des tarifs du domaine
immobilier et industriel. — Les revendications contre l'Etat. —
L'exercice 1920. — Les recettes et les dépenses de 1918 à 1920.

La consolidation de la dette flottante, n'était pas la partie la plus délicate de la tâche qui s'imposait au Conseil. Les recettes votées en 1917 et 1918 suffisaient à compenser les charges de l'emprunt, mais aucun impôt nouveau n'avait été créé en 1919. Il s'agissait maintenant de demander aux contribuables déjà surchargés par l'État et le Département, les ressources nécessaires à la couverture totale des déficits. Après avoir examiné le budget de 1920, qui marque un sérieux progrès vers le rétablissement de l'unité budgétaire, nous indiquerons comment se justifie la politique suivie en 1920, politique mixte, comprenant le recours à l'emprunt et à l'impôt. Après avoir exposé leur rôle respectif, nous étudierons la nature des revendications financières de la Ville contre l'État. Enfin, la comparaison des résultats des comptes de 1918 à 1920, nous permettra de constater la progression de certaines recettes et l'accroissement continu des dépenses.

Le budget de 1920. — Le budget présenté par l'Administration pour l'exercice 1920 se rapprochait du type normal, englobant l'ensemble des recettes et des dépenses, et contenant non plus de simples rectifications des chiffres admis au budget de 1914, mais des prévisions établies sur des données récentes. Ce résultat fut obtenu, en partie, grâce à la suppression de 106 comptes hors budget en 1919. Plusieurs d'entre eux se rapportaient à des dépenses exceptionnelles qui ne s'imposaient plus à la Ville. D'autres avaient été consacrés à des dépenses normales et permanentes, et leur suppression entraîna dans les divers chapitres du budget de 1920 la majoration des crédits relatifs à ces dépenses. Les 40 comptes qui subsistaient au début de 1921 comprenaient — soit les dépenses comportant une contre-partie en recettes (revente de denrées alimentaires et de charbon, remboursement de bons départementaux ou communaux, contribution de l'État dans les dépenses de chômage) — soit les dépenses qui répondaient à des besoins passagers et qu'il était par conséquent inutile d'incorporer au budget.

Les dépenses prévues au budget de 1920 s'élevèrent à 996 millions, dépassant de 339 millions celles du budget de 1919. L'augmentation ne résultait pas seulement de la suppression des comptes, mais de la hausse des prix, de l'amélioration des traitements, de la reprise des travaux et de l'accroissement de la dette. Les recettes étaient évaluées à 572 millions au lieu de 517 millions en 1919, soit une augmentation de 55 millions, dont 14 millions pour le produit des impôts. L'écart entre les recettes et les dépenses et par conséquent le chiffre des ressources à créer atteignait 424 millions.

Ce découvert était trop considérable et apparaissait trop

tardivement pour qu'il fut possible d'envisager le rétablissement de l'équilibre budgétaire dès 1920. La nature même du déficit s'opposait d'ailleurs à la création de recettes d'importance égale à son montant. Il résultait à la fois de l'insuffisance des recettes et de l'augmentation des dépenses et les premières étaient appelées à croître peu à peu, grâce à la renaissance de l'activité économique. D'autre part, on pouvait raisonnablement espérer que la suppression des charges exceptionnelles, la baisse des prix et les économies dans la gestion des services amèneraient une diminution progressive des dépenses. Il était sans doute impossible de prévoir dans quel délai se produiraient les améliorations escomptées, mais le souci de n'imposer aux contribuables que les sacrifices strictement nécessaires interdisait au Conseil d'adopter comme montant des ressources à créer le chiffre du déficit de 1920. Aussi M. Lalou, le nouveau rapporteur général du budget, et le Préfet, partant du principe que seules les dépenses permanentes devaient être couvertes au moyen de charges définitives, proposèrent-ils au Conseil de rétablir l'équilibre par étapes, en recourant à la fois à l'impôt et à l'emprunt. Une première série de recettes nouvelles devait être créée en 1920. Le rôle de l'emprunt pendant cette année, serait de fournir les ressources correspondant à l'élément temporaire des déficits, et d'alimenter la Trésorerie jusqu'au jour où les ressources normales atteindraient leur plein rendement.

Le Conseil n'ayant voté aucun impôt avant le terme de la session de décembre 1919, l'équilibre du budget de 1920 ne fut obtenu que par l'inscription au chapitre X, sous la rubrique « Ressources à créer », d'une somme de 424 millions, sans que fut déterminée la part respective de l'impôt et de l'emprunt dans la couverture du déficit.

Le budget de 1920 fut équilibré à 1.004 millions en recettes et en dépenses. Ces dernières comprenaient une réserve de 14 millions.

Le rôle de l'emprunt en 1920. — Il était à prévoir que les pouvoirs publics s'opposeraient à toute émission de bons municipaux destinés à combler les insuffisances budgétaires. Nous avons déjà cité la lettre adressée par le Ministre des Finances au Préfet de la Seine, en novembre 1918. En 1919, le Conseil d'État, estimant que la cessation des hostilités devait entraîner l'abandon des procédés de guerre, en particulier du recours au crédit à court terme, n'avait autorisé par le décret du 31 juillet 1919 qu'un seul renouvellement à six mois ou un an des bons de la 4^e émission (1919). L'émission d'obligations quinquennales eût nécessité au bout de cinq ans la conclusion d'un nouvel emprunt dans des conditions impossibles à prévoir. Cette solution provisoire du problème financier aurait introduit dans les budgets un élément d'incertitude au moment où tous les efforts devaient tendre à les éliminer. Restait l'emprunt à long terme, mais le court délai qui s'était écoulé depuis l'emprunt de consolidation rendait incertain le résultat d'un nouvel appel direct au public, qui d'ailleurs était sollicité au même moment par l'État et le Crédit National. Le Préfet de la Seine proposa donc de s'adresser à nouveau au Crédit Foncier. Cet établissement s'était engagé à fournir à la Ville une somme de 350 millions pouvant être portée à 400 millions. Le Conseil accepta la proposition préfectorale par une délibération du 26 décembre 1919, mais sans déterminer les modalités de l'émission future.

Le vote de l'emprunt permit au Conseil d'équilibrer quelques jours plus tard le budget supplémentaire de 1919

dont nous avons déjà mentionné l'importance. L'écart de 137 millions entre les recettes et les dépenses fut comblé par un prélèvement sur le produit de l'opération future.

L'emprunt de 400 millions fut autorisé par la loi du 3 mars 1920, et le traité passé le 6 mars avec le Crédit Foncier fut ratifié par le décret du 10 mars 1920. Les obligations étaient remboursables dans un délai de 50 ans. Leur intérêt était fixé à 6, 75 % pendant dix ans puis à 6, 70 %. Cet emprunt fut à la fois un emprunt de consolidation et un emprunt de Trésorerie. Il permit tout d'abord le remboursement des bons quinquennaux de l'emprunt de 198 millions contracté en 1918 auprès du Crédit Foncier. La loi autorisant cette dernière opération prévoyait, en cas de remboursement anticipé, le versement par la Ville d'une indemnité de 0,50 % du capital remboursé, mais le Crédit Foncier renonça au bénéfice de ces dispositions. La consolidation des bons à 5 ans de 1918 offrait un second avantage, car le taux de l'emprunt de 1920 était de 6, 75 % et celui des bons de 1918 de 6, 81 %. Grâce à la consolidation la Ville réalisait donc une économie sur l'intérêt servi. L'opération ne diminuait pas la quantité d'argent frais mise à la disposition de la Trésorerie. Elle rendait en effet disponible une somme de 198 millions qui primitivement devait être prélevée sur les fonds de l'emprunt de 1.500 millions pour servir au remboursement des bons de 1918. C'étaient donc bien 400 millions qui venaient compenser les insuffisances des recettes budgétaires.

L'équilibre du budget supplémentaire de 1919 avait nécessité un prélèvement de 137 millions sur le produit de l'emprunt. La somme pouvant être affectée au déficit du budget de 1920 était donc de $400 - 137 = 263$ millions.

L'effort fiscal de 1920. — Le découvert qui se montait

à 424 millions au moment de l'élaboration du projet du budget, atteignit par suite de dépenses nouvelles 489 millions à la fin de 1919. Les ressources à créer devaient donc fournir une somme de $498 - 263 = 235$ millions. Mais le Préfet de la Seine ne tint pas compte des dépenses supplémentaires et limita à 198 millions la somme à obtenir des nouveaux impôts en 1920. Il prévoyait pour 1921 un relèvement des tarifs du domaine pouvant donner 115 millions. La dernière étape devait être franchie en 1922, grâce à la création de taxes combinées avec les impôts d'État et dont le produit était évalué à 150 millions. Le programme préfectoral n'était destiné qu'à orienter les travaux du Conseil et pouvait être modifié suivant le relèvement plus ou moins rapide des ressources existantes.

La première série de recettes dont le Préfet proposait le vote dès 1920 comprenait des impôts directs et des taxes d'octroi.

Les impôts directs, dont le rendement probable atteignait 107 millions, étaient les suivants :

— 60 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes (53 millions) ;

— élévation de 0, 10 à 0, 20 % du taux de la taxe sur la valeur en capital de la propriété bâtie (16 millions) ;

— élévation de 0,50 à 3 % du taux de la taxe sur la valeur locative des locaux commerciaux et industriels et des locaux d'habitation (22 millions).

Enfin le projet prévoyait la création de deux impôts nouveaux :

— La taxe sur les domestiques (10 millions) ;

— La taxe sur les pianos (2.500.000 francs).

La plus grande partie des ressources devait donc provenir de la majoration d'anciens impôts dont le rendement

paraissait plus certain et le recouvrement plus rapide que ceux d'impositions inconnues jusque là. La nécessité d'éviter tout retard dans la reconstitution des finances obligeait le Conseil à renoncer aux impôts susceptibles d'être adoptés par l'État. Celui-ci cherchait au même moment à étendre son domaine fiscal, et il était à craindre qu'il ne limitât celui de la Ville en s'opposant aux initiatives de ses représentants.

L'Octroi devait fournir 90 millions. Il offrait l'avantage de donner des résultats immédiats et certains, et permettait aussi, en l'absence d'une taxe de séjour, de faire participer les étrangers aux charges municipales. Il avait fourni pendant les hostilités une part importante des ressources du budget. On ne pouvait donc laisser de côté une recette dont les comptes de 1918 et 1919 indiquaient la croissance rapide. Un décret du 13 août 1919 avait modifié le tarif général d'octroi annexé au décret du 12 février 1870 et la Ville de Paris pouvait en faire l'application à son propre tarif. Le Préfet proposait quelques taxes nouvelles sur les objets de luxe, et des majorations destinées à maintenir le rapport existant avant la guerre entre les taxes et le prix des produits.

La première Commission adopta le projet d'un nouveau régime de l'entrepôt à domicile dont elle attendait un bénéfice de 1.500.000 francs.

La discussion des propositions préfectorales commença le 8 mars 1920. La majoration des taxes de remplacement qui n'entraînait aucun frais supplémentaire de perception fut rapidement adoptée. M. Denais, rapporteur, justifia l'augmentation des charges pesant sur la propriété bâtie et non-bâtie par l'énorme plus-value acquise par les immeubles parisiens pendant les dernières années d'avant-

guerre. Les impôts directs dont nous avons donné l'énumération furent votés dès le 8 mars.

La taxe sur les domestiques souleva des objections beaucoup plus sérieuses. Elle n'était pas entièrement nouvelle : créée par la loi du 13 janvier-17 février 1791, elle avait subsisté sous le nom de « taxe sur les officieux » jusqu'à la loi du 24 avril 1806, à titre de complément de l'impôt personnel et mobilier. Le Préfet de la Seine proposait son rétablissement afin d'atteindre la partie aisée de la population et d'éviter les inconvénients résultant pour les classes pauvres d'une augmentation trop forte des tarifs d'octroi. Plusieurs orateurs discutèrent le caractère somptuaire de l'impôt proposé, en montrant qu'il atteindrait plus lourdement les familles nombreuses et certains commerçants dont bien souvent le personnel remplit à la fois le rôle de domestique et d'employé. La taxe présentait même un caractère anti-démocratique, car en restreignant l'emploi des domestiques elle pouvait provoquer le chômage dans cette corporation. Malgré les inconvénients signalés, l'ensemble du projet fut adopté le 8 mars 1920.

Le montant de la taxe sur les domestiques varie suivant une progression arithmétique d'après le nombre des personnes employées. L'article 4 de la délibération fixe les chiffres suivants : pour un domestique du sexe féminin, la taxe s'élève à 40 francs, pour deux à $80 \times 2 = 160$ fr., pour 3 à $120 \times 3 = 360$ fr. Pour les domestiques du sexe masculin la taxe est doublée ; elle est de 80, 160, 240 francs, etc... Lorsque des domestiques des deux sexes sont au service de la même personne, ils font l'objet d'un seul classement, les numéros impairs étant réservés aux femmes et les numéros pairs aux hommes. L'article 3 prévoit des

exemptions au cas où les domestiques sont au service de vieillards, de malades ou d'enfants. La taxe, établie au nom de l'employeur, est perçue pour l'année entière (sous réserve d'une exonération pour le trimestre non couru). Sur la proposition de M. Luquet, le Conseil frappa d'une taxe de 100 francs, les personnes employant un précepteur ou une gouvernante.

La première Commission avait proposé une augmentation des taxes sur les domestiques étrangers lorsque le nombre des chômeurs français dans cette profession atteindrait 10 %. Cette proposition fut disjointe de l'ensemble du projet et fit l'objet d'une délibération spéciale qui prévoyait l'établissement d'un droit double, triple, ou quintuple suivant la nationalité de la personne employée (alliée, neutre ou ennemie).

La taxe sur les pianos figurait sur la liste des impositions autorisées en remplacement des droits sur les boissons hygiéniques et sa création avait été proposée au Conseil en 1900. Elle offrait l'avantage d'être facile à percevoir, son objet ne pouvant être aisément dissimulé, et le Préfet la justifiait en la présentant comme un impôt sur une manifestation du luxe. M. d'Andigné estimait au contraire que le très grand nombre de pianos existant à Paris, ne permettait pas de les considérer comme des instruments de luxe. Tenant compte de cette objection, M. de Taste proposa de ne taxer que les possesseurs de pianos occupant un logement d'au moins 1.200 francs, mais son amendement fut repoussé. Le projet préfectoral, adopté par la 1^{re} Commission, prévoyait l'exemption des pianos utilisés par les professeurs comme instrument de travail. Cette disposition pouvait entraîner de nombreuses fraudes et après l'avoir votée, le Conseil revint sur sa décision. La taxe sur

les pianos fut adoptée le 12 mars 1920. Elle frappe les pianos, harmoniums et orchestrions. Les droits sont de 30 francs pour les pianos et harmoniums et de 60 francs pour les autres instruments taxés. Sont seuls exemptés : les instruments appartenant à l'État, au Département, à la Ville, aux Sociétés de bienfaisance ou d'éducation. Les possesseurs de deux pianos paient taxe double pour chacun d'eux.

Les difficultés soulevées par les taxes dont nous venons de parler fournirent un argument à M. Guillaumin, rapporteur du projet sur la majoration des droits d'octroi. Il opposa le rendement aléatoire des impôts nouveaux aux recettes certaines et abondantes que procurerait l'Octroi. Cet impôt, qui n'exigeait aucune autorisation législative, aucun rouage nouveau, répondait à la nécessité où se trouvait le Conseil d'obtenir rapidement des fonds. On pouvait toutefois redouter que les majorations de tarif n'eussent une répercussion sur le cours des denrées. M. Guillaumin répondait à l'objection en rappelant les expériences de Lyon et de Dijon, où la suppression de l'Octroi n'avait amené aucune baisse des prix. M. Luquet fit justement remarquer que les faits cités ne prouvaient nullement qu'une augmentation des droits ne provoquerait pas la hausse. D'ailleurs, en proposant de frapper de préférence les produits de luxe, M. Guillaumin avait implicitement qu'il craignait l'incidence. M. Quentin combattit la taxation exagérée des produits de luxe qui, par suite du jeu de la loi de substitution, amènerait une augmentation de la demande des denrées plus ordinaires et accroîtrait ainsi leur prix. M. Sellier estimait suffisamment lourds les impôts indirects d'État et proposa des taxes municipales sur les successions, sur les revenus, et sur la fortune acquise

pendant la guerre. Il ressortit de l'ensemble de la discussion que la majorité du Conseil reconnaissait les imperfections de l'octroi, mais sa suppression exigeait la transformation de tout le système fiscal et ne pouvait être réalisée qu'avec le concours de l'État. La nécessité de combler le déficit dans un court délai interdisait à l'Assemblée d'opérer ce remaniement au début même de la restauration financière, et de rejeter un impôt, archaïque peut-être mais d'un rendement éprouvé. Le Conseil vota donc le 13 mars les majorations proposées ainsi que la modification du régime de l'entrepôt à domicile.

Le total des ressources créées dans la session de mars 1920 atteignait 198 millions et la première étape prévue par le Préfet était donc franchie. Mais l'accroissement des dépenses, qui suivit une progression beaucoup plus rapide que celui des recettes, obligea le Conseil à ne pas respecter le plan tracé et à entreprendre dès 1920 la révision des tarifs du domaine industriel et immobilier.

Le service du gaz méritait d'être examiné en premier lieu car, par suite de l'exploitation en régie, ses déficits avaient aggravé le déséquilibre budgétaire. Ni l'augmentation des tarifs votés en décembre 1917, ni celle du prix de vente des sous-produits, n'avaient compensé les charges résultant de la hausse des matières premières et des dépenses du personnel. Les déficits de 1917 et 1918 avaient été de 17 et de 26 millions, et leur total de 1915 à 1919 de 119 millions. La nouvelle révision des tarifs n'avait pas pour but de procurer à la Ville les bénéfices d'avant-guerre et d'utiliser la régie du gaz à la restauration des budgets, mais seulement de rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. D'après M. Desvaux, le prix de revient du mètre cube était de 0, 52. Il proposait de fixer le prix de vente

à 0, 55, et ce chiffre fut adopté par le Conseil le 24 mars 1920.

La convention de 1907 entre la Ville et la Compagnie parisienne de distribution d'électricité joua au détriment de la Ville pendant les hostilités. Celle-ci devait en effet, aux termes de la convention, participer aux dépenses résultant de l'assimilation du personnel de la Compagnie au personnel municipal, et supporter une partie des charges des travaux complémentaires de premier établissement. L'augmentation des salaires et la hausse du prix des matériaux avait imposé au budget depuis 1914 49 millions de dépenses se décomposant ainsi : Personnel, 32 millions — Travaux, 17 millions. Le concessionnaire n'avait donc subi qu'en partie les conséquences de la guerre ; il put même distribuer en 1919 un dividende de 4 %, bien que le prix du courant pour l'éclairage n'ait pas été modifié depuis le début des hostilités. Dans le but d'amortir les 49 millions de dépenses engagées par la Ville, le Conseil autorisa, le 21 avril 1920, un relèvement temporaire des tarifs dont le produit devait être porté à un compte spécial d'attente. La part du concessionnaire au moment de la liquidation de ce compte ne pouvait en aucun cas dépasser 4 % du montant de son capital. Les prix du kilo-watt heure, furent fixés ainsi qu'il suit : 1 fr. 10 pour la basse tension (éclairage), 0 fr. 75 pour la basse tension (autres usages), et 0 fr. 55 pour la haute tension.

La convention passée en 1911 avec la Compagnie des Eaux laissait à la Ville, toute la partie technique de l'exploitation, la Compagnie n'étant chargée que de l'exploitation commerciale, c'est-à-dire de la vérification des compteurs et de l'encaissement des factures. Ici, les deux contractants souffrirent de l'état de chose créé par la

guerre. La hausse des prix du charbon et les dépenses de personnel accrurent les charges de la Ville, et la Compagnie eut à subir principalement l'augmentation des salaires. Deux opinions se firent jour lors de la discussion consacrée au relèvement des tarifs. Certains conseillers, faisant passer l'intérêt de l'hygiène avant les préoccupations financières, proposèrent d'utiliser les ressources générales du budget à la compensation du déficit du service des eaux. M. Lemarchand prétendait le combler par une augmentation des taxes de balayage et d'écoulement à l'égout. Mais la situation financière et le fléchissement du produit des impôts ne permettaient de négliger aucune source de recettes. M. Lalou défendit le principe de l'autonomie budgétaire des services industriels dont le rendement doit assurer, au minimum, l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Or les chiffres proposés par la Commission atténuaient le déficit sans le supprimer. Le Conseil vota donc l'amendement de M. Robaglia portant à 0,65 le prix de vente du mètre cube d'eau de rivière filtrée.

L'entretien des égoûts de 1914 à 1919 nécessita, par suite de la hausse des prix, une dépense supplémentaire de 24 millions. La tâche de réorganisation entreprise par le Conseil devait l'amener à compenser ces charges par une augmentation de la taxe dite « d'écoulement à l'égout ». Cette imposition présente un caractère mixte. Elle est assise sur le revenu net des immeubles et perçue comme un impôt direct ; le fait qu'il n'existe pas un rapport constant entre le revenu foncier et la valeur du service rendu ne permet pas de la ranger dans la catégorie des taxes au sens technique du mot. Elle ne peut faire cependant l'objet, ni de dégrèvements, ni de remise à titre gracieux, et peut à ce point de vue être considérée comme une recette du

domaine industriel. Le Conseil vota le 24 juillet une délibération sollicitant des pouvoirs publics une modification de l'article 3 de la loi du 18 juillet 1894. L'assiette de la taxe restait la même mais le tarif était porté à 20 francs pour les immeubles dont le revenu net ou imposé est égal ou inférieur à 999 francs. Pour les autres il était de 40 francs par 1.000 francs de revenu.

L'Assemblée, animée du désir de réparer rapidement les pertes subies révisa en juillet 1920 les tarifs de la plupart des services à redevance et les mit en harmonie avec les conditions nouvelles résultant de la hausse des prix. Elle avait déjà modifié en mars les tarifs de la taxe d'abatage. Le 28 juin elle augmenta les droits de pesage. Le 8 juillet elle releva les taxes d'inhumation et les tarifs des Pompes Funèbres. Les 23 et 24 juillet elle majorait les tarifs des droits de place et de balayage aux Halles et dans divers marchés ainsi que les taxes perçues aux abattoirs et à l'Entrepôt de Bercy. Le même jour fut relevé le prix des concessions sur la voie publique.

Les revendications contre l'État. — L'emprunt et les impôts dont nous venons de parler étaient les principaux mais non les seuls moyens envisagés pour assainir la situation financière. Bien des projets furent élaborés dont la réalisation eût facilité la tâche du Conseil et soulagé les contribuables, en réduisant le total des charges à créer et des sommes à emprunter. Le premier procédé susceptible d'atténuer les embarras financiers était la compression des dépenses déjà méthodiquement employée avant 1914. L'heure était venue de lui donner plus d'importance encore, mais la plupart des mesures dont la Ville pouvait espérer un avantage financier dépendaient d'une décision du pouvoir central. Plusieurs d'entre elles avaient

fait, avant la guerre, l'objet des revendications de la Ville et les difficultés nouvelles amenèrent le Conseil à demander avec plus d'insistance encore leur réalisation. Elles se rapportaient principalement à la contribution de l'État dans les dépenses de l'enseignement primaire, de la police, de la Garde républicaine, et dans les frais d'entretien du pavé de Paris. La première seule recut satisfaction. Par la loi du 23 mars 1919, l'État s'est engagé à supporter les dépenses de l'enseignement primaire dans les villes de 150.000 habitants au même titre que dans les autres, moyennant le paiement par ces villes d'une subvention qui, pour Paris, doit s'abaisser jusqu'au chiffre des dépenses d'enseignement de l'exercice 1894.

Les hostilités firent naître une nouvelle série de revendications que nous examinerons par ordre d'importance décroissante. La principale tendait à faire supporter par l'État une partie, ou même la totalité, des charges exceptionnelles assumées par la Ville depuis août 1914. Dès le début de la guerre, M. Dausset avait réclamé le concours financier de l'État en montrant que la situation de Paris, centre vital du pays, donnait à bien des dépenses engagées par la municipalité un caractère d'intérêt national. Tels étaient : les secours versés aux familles des mobilisés, aux réfugiés, aux chômeurs, l'extension des services de police, les dépenses du ravitaillement. En outre Paris, sans avoir subi le sort des villes occupées ou situées dans la zone des combats, avait néanmoins souffert de sa proximité du front. Alors que les recettes de bien des villes de l'intérieur, en particulier l'octroi, s'étaient accrues grâce à l'afflux des étrangers, la capitale avait vu les siennes diminuer par suite de l'exode de la population et de la stagnation des affaires. Les démarches du Conseil et du Rapporteur

n'eurent qu'un succès médiocre. Ils n'avaient obtenu que la promesse faite par M. Ribot en 1914, d'escompter les bons municipaux jusqu'à concurrence de la moitié de l'insuffisance des recettes. Dans une note de juillet 1918, M. Dausset réclama un secours consistant, non plus en avances à courte échéance, mais en avances gratuites à long terme ou en indemnité en argent. Le 31 décembre 1918 fut votée une délibération demandant le paiement sur l'indemnité de guerre qui devait être versée par l'Allemagne, des sommes destinées à la réparation des dommages directs et indirects occasionnés par la guerre à la Ville de Paris. Le bilan dressé par les services se décomposait ainsi : dommages directs : 6.900.000 francs ; dommages indirects : 1.300.000.000 francs. Le Préfet de la Seine fut invité le 18 avril 1919 à demander au Gouvernement de présenter cet état au Congrès de la Paix. Le 14 novembre, le Ministre de l'Intérieur répondait qu'il appartenait à la Ville de transmettre au Ministère des Régions libérées, la liste des dommages « directs, certains et matériels ». Il ajoutait qu'aucune disposition de la loi française ne prévoyait la réparation des dommages indirects, et que les dépenses exceptionnelles engagées par la Ville ne rentraient pas dans la catégorie de celles dont les puissances alliées pouvaient obtenir le remboursement en vertu du Traité de Paix. L'unique compensation aux charges imposées par la guerre consista dans la participation de l'État aux dépenses d'administration ayant résulté pour les communes de l'état de guerre. Elle était calculée pour Paris à raison de 3 francs par tête d'habitant et fut inscrite pour 8 millions au budget de 1920.

La situation se fût notablement éclaircie s'il avait été possible d'obtenir de l'Allemagne la restitution de

la contribution de guerre qu'elle avait imposée à la Ville en 1871. M. Poiry déposa le 2 décembre 1918 une proposition tendant à réclamer à l'Allemagne par l'intermédiaire du Gouvernement, la somme de 210 millions majorée des intérêts composés depuis 1871. Cette proposition fit l'objet d'une délibération du 31 décembre 1918 qui n'eut aucun résultat.

Au cours des hostilités, l'Assemblée avait tenté vainement d'obtenir des pouvoirs publics des mesures destinées à faciliter le fonctionnement de la Trésorerie municipale. Celle-ci n'avait plus à sa disposition les bons de Caisse autorisés avant la guerre par la loi de finances, mais supprimés depuis 1916. Le 31 décembre 1918, le Conseil en demandait à nouveau le rétablissement ainsi que l'élévation à 200 millions du chiffre maximum de l'émission qui, avant 1914, ne pouvait dépasser 40 millions. Il était logique en effet, de tenir compte de l'importance beaucoup plus considérable du mouvement des fonds. Il ne semblait pas que ce retour aux méthodes financières normales put soulever quelque objection. Les bons de caisse se distinguaient en effet des bons municipaux. Ils n'étaient qu'une sorte de régulateur de la Trésorerie à laquelle ils assuraient un fonds de roulement, et ne constituaient que des avances sur des recettes dont la rentrée devait s'effectuer ultérieurement. Les bons municipaux, au contraire, étaient émis en remplacement des recettes ordinaires et comblaient provisoirement le déficit sans le faire disparaître. Leur emploi pouvait conduire à de sérieux embarras, tandis que celui des bons de Caisse supprimait bien des difficultés en donnant à la Trésorerie l'élasticité nécessaire pendant la période de reconstitution. La demande du Conseil n'eut aucun effet immédiat, et le Ministre de l'Intérieur fit

connaître au Préfet de la Seine qu'à son avis, les fonds disponibles de l'emprunt de 1.500 millions fournissaient à la ville un fonds de roulement suffisant.

Dès 1918 l'Assemblée avait réclamé la mise à la charge de l'État du déficit résultant pour le budget municipal des lois des 26 juin 1917 et 9 mars 1918 sur les remises d'impôts aux propriétaires non payés de leurs loyers. L'État s'engagea à supporter la perte sur le produit des centimes sur la contribution foncière et les portes et fenêtres, mais les dégrèvements relatifs aux taxes municipales durent être portées en dépense par les communes.

L'importance des fonds dont disposait la Caisse municipale donnait un grand intérêt au relèvement du taux de 1 % accordé à la Ville pour le placement des sommes disponibles au Trésor public. Une dépêche ministérielle du 19 avril 1916 avait autorisé l'emploi en bons du Trésor ou en bons de la Défense des fonds disponibles provenant des emprunts. Une délibération du 30 décembre 1916 visa le relèvement du taux de placement de tous les fonds, quelle que soit leur origine. La demande de la Ville fut repoussée par le Ministre des Finances qui considérait l'unification à 1 % du taux de placement comme une mesure d'ordre général.

La participation de l'État au secours mensuel complémentaire de 10 francs, accordé le 12 juillet 1917 aux vieillards, infirmes et incurables, ne put être obtenue. La loi du 14 juillet 1905 interdisait, en effet, toute subvention de l'État pour la part de dépenses supérieure à 30 francs par mois.

Le Conseil avait demandé à l'État le 31 décembre 1918 de faire une part à la Ville dans le produit de la taxe de luxe et de la taxe sur le prix des places de spectacles. Le

Ministre de l'Intérieur se basa sur la perte qui résulterait pour les finances publiques de la participation des communes au produit de la taxe de luxe, pour repousser la première de ces requêtes, et fit remarquer que les lois en préparation donneraient satisfaction à la Ville sur le second point.

L'article 42 de la Convention annexée à la loi du 30 mars 1898 obligeait la Ville de Paris à verser à un compte hors budget l'excédent, sur les charges des emprunts, du prélèvement sur les recettes brutes du Métropolitain. Les fonds recueillis constituaient une réserve destinée à compenser les déficits éventuels. La succession régulière des excédents prouvait l'inutilité de cette réserve où s'accumulaient des fonds qui étaient ainsi distraits des ressources générales du budget. Malgré les délibérations demandant son abrogation, cette disposition subsiste encore.

Les échecs des revendications financières dont nous venons d'indiquer la nature avaient, indépendamment de causes particulières à chacune d'entre elles, une cause commune : la répugnance du Pouvoir central à instituer au bénéfice de la Capitale un régime spécial, pouvant être considéré par les autres villes comme un traitement privilégié dont elles demanderaient aussitôt l'application. Mais si la Ville de Paris devait renoncer à toute compensation aux pertes exceptionnelles subies pendant quatre années, du moins pouvait-elle bénéficier des recettes mises à la disposition des communes par la loi du 25 juin 1920. Elles comprenaient : « l'élévation à 20 francs de la part des communes dans le prix des permis de chasse, la remise aux communes des $\frac{2}{3}$ du produit du décime supplémentaire sur la taxe de 1 % sur le chiffre

d'affaires, le relèvement de la participation au fond commun créé par la loi du 22 février 1918, l'établissement de droits sur les eaux minérales, de taxes municipales sur les cinémas et établissement publics où l'on joue de la musique. Par contre, la loi du 25 juin limitait à 20 % du revenu servant de base à la contribution foncière le total des centimes départementaux et communaux établis sur la contribution foncière et sur les portes et fenêtres. La loi de finances du 30 juillet 1920 autorisa les communes à majorer les tarifs de la taxe sur les chiens et à élever de 1 à 2 francs par jour et par personne le maximum de la taxe de séjour.

L'exercice 1920. — Avant d'examiner ses résultats financiers, il convient de rappeler dans quelle mesure il bénéficia des ressources d'emprunt et des recettes nouvelles.

L'emprunt de 400 millions contracté auprès du Crédit Foncier, et sur lequel 263 millions furent consacrés à la couverture partielle du déficit de 1920, constitua le seul appel au crédit réalisé dans un but d'équilibre budgétaire.

La Ville émit en outre deux emprunts qui ne devaient avoir, en principe, aucun effet sur la situation financière. L'extension des services du ravitaillement et d'importants achats de charbon nécessitant de grosses sorties de fonds, la Ville recourut à une cinquième émission de bons municipaux qui commença le 5 juillet 1920. Son montant fut de 448 millions, sur lesquels 430 millions furent affectés au remboursement des avances faites par la trésorerie au service du ravitaillement et à des achats de denrées. Une somme de 18 millions fut consacrée à la souscription aux bons des communes de la Seine. La délibération du 29 mars 1920 décida qu'en aucun cas, les sommes à provenir de la vente des denrées ne pourraient servir à une autre desti-

nation que le remboursement des 430 millions par voie de création d'un fonds spécial. Le produit de l'émission fut donc inscrit à la fois en recette et en dépense au budget supplémentaire de 1920, la dépense étant constituée par le versement des fonds recueillis au compte hors budget.

Le produit de l'emprunt de 20 millions de dollars conclu le 27 avril 1920 avec un syndicat financier canadien fut consacré à des achats de denrées alimentaires au Canada et permit à la Ville de se procurer sur place des instruments de paiement. Les obligations, dont l'intérêt était de 6 francs pour 88 francs versés, étaient remboursables dans un délai de 10 ans. Le service de l'emprunt était assuré par les ressources générales du budget qui bénéficiait du produit de la vente des denrées.

Les bons de Caisse furent enfin rétablis par la loi du 30 décembre 1919, mais le Parlement ne tint compte que partiellement des besoins de la Trésorerie et fixa le maximum de l'émission à 40 millions. Le taux de l'intérêt des bons était porté à 5, 50 %.

Le produit des ressources créées en 1920 s'élevait à 313 millions, dont 198 millions pour les impôts votés en mars et 115 millions pour les majorations des redevances et tarifs du domaine. Mais les décisions du Conseil furent sanctionnées trop tardivement pour que l'effort réalisé produisit son plein effet dès 1920. La loi autorisant les centimes ne fut promulguée que le 30 juillet. La majoration des taxes directes, la taxe sur les pianos et sur les domestiques ne furent ratifiées que le 23 décembre ; leur produit était sans doute acquis à l'exercice 1920, mais il ne put être perçu qu'en 1921. Le Conseil d'État repoussa une partie des augmentations du tarif d'octroi ainsi que les modifications du régime de l'entrepôt à domicile, et le

bénéfice de la réforme ne se monta qu'à 79 millions au lieu des 90 millions prévus. Le produit total des ressources nouvelles fut ainsi ramené à 302 millions.

Sans avoir l'importance du budget supplémentaire de 1919, celui de 1920 se monta cependant à 489 millions, soit 46 % du budget primitif. Le Conseil dut faire face à un certain nombre de charges nouvelles provenant de l'allocation de l'indemnité de résidence au personnel et de la majoration des retraites (96 millions). Une subvention complémentaire de 27 millions fut versée à l'Assistance publique et les avances à la Compagnie générale des Omnibus se montèrent à 43 millions. L'administration poursuivit la suppression des comptes hors budget, et au 1^{er} janvier 1921, 19 comptes seulement subsistaient, parmi lesquels ceux du charbon et du ravitaillement. Malgré l'appoint des nouvelles recettes, le déficit du budget supplémentaire atteignit 310 millions. Il fut couvert par un prélèvement sur le produit du futur emprunt de 1921.

L'exercice 1920 se clôtura par un excédent de recettes sur fonds généraux de 81 millions, dû à la différence entre les abandons de crédits (105 millions) et les moins-values de recettes (24 millions). Cet excédent n'avait qu'une faible importance, car sur 1.630 millions de recettes constatées, 570 millions provenaient de l'emprunt. Le nouveau rapporteur du budget, M. Lalou, estimait à 193 millions l'accroissement des recettes normales de 1919 à 1920, dont 128 millions pour les nouvelles recettes et 64 millions pour les anciennes. Les principales plus-values furent : celle des centimes (11 millions) due à l'accroissement du principal fictif des patentes et celle des taxes additionnelles au droit d'enregistrement qui bénéficièrent de la reprise des transactions (4 millions). L'Octroi qui subit pendant les

vingt derniers mois de 1920 un très fort fléchissement, présentait néanmoins une plus-value de 4 millions.

Les comptes de 1918 à 1920. — La comparaison des comptes de 1914 à 1917 nous avait permis de constater une aggravation croissante de la situation, résultant surtout du manque de parallélisme entre l'augmentation des recettes et celle des dépenses, de l'importance des restes à recouvrer et des crédits transportés.

Les comptes de 1918 à 1920 révèlent une certaine amélioration. Le produit des principales recettes constatées fut le suivant :

	IMPÔTS DIRECTS	OCTROI
1918	148.900	90.500.000
1919	187.700	126.300.000
1920	300.000	192.300.000
	EAUX	MÉTROPOLITAIN
1918	22.000.000	24.900.000
1919	26.700.000	30.700.000
1920	37.000.000	27.800.000
	DÉPENSES CONSTATÉES	RECETTES CONSTATÉES
1918	956.500.000	1.103.000.000
1919	1.371.000.000	1.331.000.000
1920	1.580.000.000	1.630.000.000

La hausse des prix se traduit par des dépenses supplémentaires de matériel et provoqua de nouvelles revendications du personnel qui favorisèrent à leur tour l'inflation des budgets. Le relèvement général des traitements voté en juillet 1919 porta à 131 % l'augmentation des dépenses de personnel depuis 1914. L'allocation de l'indemnité de résidence de 1.200 francs, votée le 20 février

1920, entraîne une charge annuelle de 76 millions. Les achats de denrées alimentaires continuèrent après l'armistice. De nombreuses boucheries municipales furent ouvertes en 1917 et 1918. Les baraques Vilgrain furent créées en février 1919 ; leur construction et leur ravitaillement furent assurés par l'État et leur gestion par la Ville. La hausse des prix et l'allocation supplémentaire mensuelle de 10 francs par mois aux vieillards accrurent les dépenses normales d'assistance. Par contre les secours aux chômeurs tombèrent à 7 millions en 1919 et à 206.000 francs seulement pour le premier semestre de 1920. L'aide aux communes ne fut pas interrompue mais se ralentit cependant. Au 31 octobre 1919, le total des bons souscrits depuis 1914 s'élevait à 55 millions. En 1920, la souscription n'atteignit que 3.200.000 francs. La Ville prêta également son concours financier aux divers concessionnaires des services de transports. La Compagnie des Omnibus reçut en 1920 une avance de 43 millions destinée à parer au déficit d'exploitation et à permettre la reconstitution du réseau d'autobus. Une avance de 20 millions fut accordée la même année à la Compagnie du Métropolitain, pour travaux de premier établissement. L'annuité croissante de la dette contractée pendant la guerre constitua un des principaux facteurs de la progression des dépenses. En 1917, le service de l'emprunt à 5 ans et des bons municipaux absorbait environ 50 millions. En 1920, l'emprunt de consolidation exigeait 87 millions et le service de l'emprunt contracté auprès du Crédit foncier 28 millions, soit en tout 115 millions.

Une légère amélioration se produisit dans le recouvrement des recettes. Grâce à l'activité du service de surveillance des rentrées, la proportion des créances recouvrées par rapport aux créances exigibles qui n'était que de 87 %

en 1917, s'éleva à 90 % en 1918, à 92 % en 1919. A la fin de 1920, le Conseil mit un terme à l'accumulation des crédits transportés en rétablissant le principe de la déchéance triennale. Seuls furent transportées à l'exercice 1921 les crédits mentionné dans une délibération du 31 décembre 1920. Cette décision, en réduisant les sommes mises à la disposition des services, pouvait contribuer, dans une certaine mesure, à enrayer les dépenses.

L'année 1920 fut véritablement celle de la liquidation financière, car l'œuvre accomplie pendant cette période dépassa de beaucoup par son importance celle des trois années précédentes. Cependant, l'augmentation des charges, le rendement incertain des nouvelles recettes et la crise économique ne permettaient pas encore de considérer la situation comme définitivement éclaircie.

CHAPITRE VII

Le rétablissement de l'équilibre budgétaire (1921)

SOMMAIRE. — Le budget de 1921. — L'emprunt de 1.800 millions. — La réorganisation du domaine industriel. — Le relèvement des taxes de balayage et d'enlèvement des ordures ménagères. — Le budget de 1922 et le rétablissement de l'équilibre budgétaire. — Conclusion.

L'année 1921 fut au point de vue financier une période de détente. Sans doute, l'œuvre commencée en 1920 dut-elle être complétée par le relèvement de certaines taxes domaniales, mais le poids de ces charges nouvelles fut bien inférieur à celui des impôts et tarifs créés ou majorés au cours de l'année précédente. En outre, la réorganisation du domaine industriel, l'émission d'un emprunt de 1.800 millions dont le produit fut consacré, en partie, à des travaux de premier établissement, témoignèrent que la liquidation de la situation créée par la guerre n'absorbait plus entièrement l'activité du Conseil. Enfin, la Ville recueillit en 1921 les premiers fruits des efforts antérieurs, et le budget de 1922 put être équilibré sans le secours de l'emprunt. Après avoir exposé comment cet équilibre fut réalisé, nous comparerons le budget actuel et le budget de 1914, et nous examinerons quelle est la situation actuelle des finances parisiennes.

Le budget de 1921. — L'accroissement des dépenses dont nous venons d'énumérer les principales causes se traduit par le chiffre élevé des crédits dont le rapporteur demanda l'inscription au budget de 1921. Il s'élevait à 1.183 millions, au lieu de 990 millions au budget de 1920. Cette augmentation de 193 millions comprenait 43 millions pour la police, 41 millions pour l'Assistance, 33 millions pour la Dette. Les ressources dont la Ville pouvait disposer en dehors de l'emprunt ne s'élevaient qu'à 1.013 millions, y compris les 302 millions de ressources créées en 1920. Le découvert était donc de 170 millions. Il pouvait être comblé jusqu'à concurrence de 83 millions par des recettes dont l'établissement était prévu pour 1921. Elles comprenaient : a) des recettes domaniales (22 millions) ; b) certaines ressources autorisées par les lois des 25 juin et 30 juillet 1920. C'étaient : la participation aux deux tiers du produit du décime additionnel à la taxe sur le chiffre d'affaires (30 millions) — la majoration de la part de la Ville dans le prix des permis de chasse (100.000 francs) — la majoration de la taxe sur les chiens (410.000 francs) ; c) le produit de la taxe de séjour dont le principe était admis par une délibération du 26 novembre 1920. Le rapporteur l'évaluait à 30 millions.

Le rétablissement de l'équilibre budgétaire pouvait donc être obtenu par la création d'impôts nouveaux susceptibles de fournir une somme de $170 - 83 = 87$ millions.

Il était sans doute tentant de chercher à obtenir ce résultat dès 1921, mais ni le Rapporteur, ni le Préfet, ne furent d'avis d'imposer aux contribuables de nouveaux efforts dont une partie risquait d'être supérieure aux besoins réels. Ce chiffre de 87 millions ne pouvait pas, en effet, être considéré comme invariable. La situation économique était

loin d'être stabilisée, le statut du personnel n'était pas définitivement réglé et les fluctuations dans les prix semblaient se produire dans le sens de la baisse. De plus, des changements étaient possibles dans la fiscalité des communes dont une commission interministérielle étudiait la réforme. En présence de ces incertitudes, l'emprunt apparaissait comme une assurance contre le risque dont nous parlons. La somme qu'il était appelé à fournir se montait au minimum à 480 millions, comprenant 310 millions pour l'équilibre du budget supplémentaire de 1920 et 170 millions pour celui du budget primitif de 1921. Mais il paraissait nécessaire de ne pas limiter à ce chiffre le montant de l'émission. Les dépenses inscrites au budget, malgré leur chiffre élevé, ne comprenaient pas les crédits indispensables aux grosses réparations qu'exigeait le délabrement du domaine. Il s'agissait de besoins d'une nature exceptionnelle et non pas de simples travaux d'entretien courant. L'intérêt même de la Ville interdisait d'en ajourner l'exécution, mais les dépenses prévues devaient être temporaires et il eût été contraire au principe d'une bonne gestion financière de les couvrir au moyen de ressources permanentes. D'ailleurs leur montant élevé empêchait d'en imposer la charge aux contribuables sous forme d'un supplément d'impôts. Le Rapporteur estimait à 305 millions la somme nécessaire à la remise en état du domaine. Enfin le retour de la paix permettait au Conseil, après avoir résolu les difficultés engendrées par les hostilités, de reprendre l'œuvre d'assainissement et d'embellissement commencée avant 1914. Mais il n'était plus possible de tracer le plan des améliorations désirables en s'inspirant d'abord des besoins de la Ville et en laissant à l'arrière plan les considérations d'ordre financier. L'étendue du programme à réaliser devait

au contraire être fixée d'après l'importance des sacrifices que pouvaient supporter les contribuables. Le Rapporteur estimait qu'en dehors des 800 millions absorbés par le déficit et les grosses réparations, il était possible de consacrer un milliard aux travaux neufs urgents. Il fixait donc le total de l'émission à 1.800 millions.

Le budget de 1921 fut équilibré à 1.888 millions en recettes et en dépenses. La réserve était abaissée de 14 millions en 1920 à 8 millions. Cette diminution était destinée à entraver l'engagement inconsidéré de dépenses supplémentaires au cours de l'exercice.

L'année 1921. — Elle fut caractérisée au point de vue financier par l'émission de l'emprunt de 1.800 millions, par la réorganisation du domaine industriel, le relèvement de certaines taxes domaniales, enfin par le chiffre relativement minime des dépenses du budget supplémentaire.

L'émission des emprunts de 1919 et 1920 n'avait soulevé aucune objection de la part des pouvoirs publics, mais les rapporteurs de la Chambre et du Sénat se montrèrent beaucoup moins favorables à celui de 1921 et insistèrent sur la nécessité pour la Ville de renoncer au crédit pour compenser les insuffisances budgétaires. L'emprunt de 1.800 millions fut autorisé par la loi du 16 juin 1921. Les obligations étaient de 500 francs et rapportaient un intérêt de 5, 75 % plus 0, 25 % représentant les chances de lots, soit en tout 6 %. Elles furent émises au prix de 480 fr. pour les porteurs des obligations de l'emprunt de 1919, et au prix de 500 francs pour tous les autres souscripteurs. Contrairement aux dispositions adoptées dans le cahier des charges de l'emprunt de 1919, aucun délai d'inconvertibilité ne fut fixé. La charge moyenne de l'emprunt sera de 95 millions de 1922 à 1949, et de 73 millions de 1950 à

1981. Le Conseil avait, le jour même où il approuvait le cahier des charges de l'emprunt, demandé l'autorisation de percevoir 96 centimes additionnels de 1922 à 1949 et 73 centimes de 1950 à 1981. Le Sénat, confiant dans le crédit de Paris, estima que l'annuité devait être couverte pour la plus grande partie par les ressources générales du budget et se borna à autoriser la perception de 25 centimes pour 1922, et de 50 centimes de 1922 à 1981. La souscription dura du 4 au 21 juillet 1921. Elle n'eut pas le succès des précédentes car elle fut concurrencée par les émissions de bons du Trésor à deux ans, par celles des obligations des Villes de Reims et de Verdun, qui offraient un intérêt identique pour des titres émis au-dessous du pair.

Les avenants aux diverses conventions qui unissent la Ville à ses régisseurs ou concessionnaires modifièrent profondément leurs rapports, et entraînèrent des conséquences financières dont nous mentionnerons les grandes lignes.

L'avenant à la convention de 1898 avec le Métropolitain fut approuvé le 2 mars. L'article 3 de la délibération prévoit la création d'un fonds général des recettes et des dépenses. Parmi les dépenses inscrites au compte, figure le montant des charges (intérêt, amortissement et impôts) des emprunts de toute nature contractés, soit par la Compagnie, soit par la Ville. La Compagnie reçoit une prime au trafic, et une prime au produit du trafic. Elle est donc intéressée à la bonne gestion du service. Le bénéfice du compte est acquis à la Ville qui supporte en revanche les déficits. Au lieu de se limiter au prélèvement sur les recettes, prévus par la loi de 1898, la Ville prend donc désormais à sa charge les risques et périls de l'exploitation. Une modification analogue fut apportée le 8 juillet 1921 aux conven-

tions conclues depuis 1904 avec la Compagnie du Nord-Sud. Mais celle-ci, ayant construit à la fois l'infra et la superstructure du réseau, bénéficie d'une prime plus forte que la Compagnie du Métropolitain.

La transformation de la concession de l'électricité, approuvée le 14 mars 1921, est caractérisée surtout par la variation des tarifs de vente du courant d'après les fluctuations des deux principaux facteurs qui conditionnent le prix de revient : le prix de la houille et le salaire horaire moyen. Au point de vue financier les modifications se résument dans les deux points suivants : *a*) la Ville n'a plus à sa charge l'augmentation de dépenses résultant des améliorations des traitements du personnel ; *b*) le loyer payé par le concessionnaire est porté de 10 à 25 % de la recette brute pour fourniture de courant pour l'éclairage. Un supplément de loyer est prévu pour le cas où la rémunération globale des actionnaires est supérieure à 6 %.

Le nouveau régime du gaz fut approuvé par une délibération du 24 mars, ratifiée par le décret du 20 août 1921. Elle porte le capital-actions de 30 à 100 millions. Le prix de vente du mètre cube de gaz variera suivant le prix de la houille et le taux des salaires. Ces dispositions sont intéressantes au point de vue budgétaire, car elles diminuent pour la Ville les risques de pertes semblables à celles qu'elle dut subir pendant la guerre. La rémunération du régisseur est élevée de 5 à 6 % de son capital-actions. Une rémunération complémentaire est calculée d'après le produit des résultats nets d'exploitation. Le rachat par le Département de la plupart des Compagnies de transports à la surface, et leur affermage à la Société des transports en commun, modifie sans la supprimer la perception des droits de stationnement opérée par la Ville. D'après l'article 37

de la convention d'affermage, la Société fermière versera à la Ville à titre de droit de stationnement, une somme forfaitaire égale au produit des droits et redevances versés à la Ville par les compagnies rachetées et afférentes à 1920.

La réforme du domaine industriel fut complétée par la majoration de deux taxes domaniales : la taxe de balayage et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le Conseil s'inspira du principe que les bénéficiaires de certains services organisés par la municipalité doivent supporter une partie des charges qu'ils imposent au budget. Il tendit donc à rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses de ces services sans cependant leur donner l'autonomie budgétaire complète.

La taxe de balayage créée en 1873 est soumise à des révisions quinquennales. Or, le dernier tarif voté en 1919 reproduisait simplement celui de 1914. Le produit de la taxe n'atteignit en 1920 que 5 millions, tandis que les dépenses de balayage s'élevèrent à 19 millions et M. Lalou proposa de combler entièrement les 14 millions de déficit au moyen d'une taxe supplémentaire. Le Conseil, dans sa séance du 31 décembre 1921, se borna à mettre les deux tiers de la dépense à la charge des usagers, en créant une taxe additionnelle destinée à être perçue en 1922 et 1923.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, créée en 1900, fut instituée en remplacement des droits d'octroi supprimés sur les boissons hygiéniques. Elle s'élève à 1,066 % du revenu net des immeubles. Il n'existe donc pas une corrélation très étroite entre son montant et l'importance du service rendu. La hausse des prix, l'organisation en 1921 de la collecte en un seul tour, élèveront à 46 millions le total des dépenses, alors que le produit de la taxe n'est que de 7 millions. Mais, de même que pour le

balayage, il ne convient pas d'imposer aux usagers la totalité des charges du service, car il est indispensable à l'esthétique de la Ville, à l'hygiène générale de la collectivité. Le Conseil, estimant qu'une moitié de la dépense doit être imputée sur les ressources générales du budget, vota le 31 décembre 1921 une taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont le produit est évalué à 23 millions. Le taux de cette nouvelle taxe est fixé non plus d'après le revenu des immeubles, mais d'après le cube des détritits transportés.

Les dépenses du budget supplémentaire ne s'élevèrent en 1921 qu'à 302 millions au lieu de 643 millions en 1920. Elles comprenaient principalement : les intérêts de l'emprunt de 1921 (38 millions), les secours de chômage (28 millions) et une réserve de 15 millions pour parer au déficit de l'exploitation du gaz qui s'élevait à 50 millions au 30 septembre 1921. Les recettes normales suffirent à couvrir ces dépenses. Il convient cependant de ne pas exagérer l'importance de ce fait. L'exercice 1921 bénéficia en effet, d'un grand nombre de recettes exceptionnelles parmi lesquelles : l'excédent du compte de 1920 (80 millions) le produit de la taxe sur les domestiques et les pianos pour 1920 (10 millions).

La liquidation des comptes hors budget a permis de réduire leur nombre de 19 au début de 1921 à 8 au début de 1922. Les plus importants des comptes provisoirement maintenus sont ceux de l'approvisionnement en denrées et en charbon. Au 30 novembre 1921, le solde-débiteur du compte de l'approvisionnement en charbon s'élevait à 195 millions et celui du compte de ravitaillement à 154 millions. Le résultat final des opérations n'apparaîtra qu'aux termes de la liquidation des stocks votée le 26 dé-

cembre 1920. Mais il est déjà certain que la revente ne permettra pas de couvrir entièrement le déficit indiqué plus haut et que la perte définitive ne sera pas inférieure, d'après les chiffres donnés par l'administration en décembre 1921, à une centaine de millions.

Un certain nombre de bons municipaux de la 5^e émission autorisée en 1920, furent émis du 1^{er} janvier au 17 février 1921. Ils représentaient une somme de 56 millions. Enfin, la Ville put émettre pour la première fois 150 millions de bons de Caisse en vertu de la loi de finances du 30 avril 1921.

Le budget de 1922. — Les demandes de crédits présentées par les services pour 1922 s'élevaient à 1246 millions et les évaluations de recettes à 1.045 millions. Il pouvait paraître difficile de combler sans recourir à l'emprunt cet écart de 206 millions, mais le Préfet de la Seine y parvint en tenant compte de certaines recettes dont le principe est admis, et en réduisant les exigences de ses subordonnés. Il évalua à 30 millions le rendement probable de la taxe de séjour. Son établissement est en effet prévu par une délibération du 26 novembre 1920, par laquelle le Conseil demande au Gouvernement d'appliquer à la Ville de Paris, en tenant compte de sa situation spéciale, la loi du 24 septembre 1919 sur les stations touristiques. Le produit du relèvement des taxes de balayage et d'enlèvement des ordures ménagères s'ajoutant à celui de la taxe de séjour, donna un total de 53 millions de recettes supplémentaires. La suppression probable de l'indemnité de vie chère permit de réduire de 35 millions les crédits de personnel. Enfin, la compression des dépenses fournit 117 millions. Les crédits de travaux furent abaissés systématiquement de 20 %, grâce à l'imputation de certaines dépenses d'entretien sur les fonds de

l'emprunt de 1921, à l'utilisation des crédits transportés et aux diminutions justifiées par la baisse des prix. Les vacances probables d'emplois autorisaient une réduction systématique de 5 % de crédits de personnel. Les totaux des dépenses et des recettes s'équilibraient ainsi à 1.099 millions, chiffre inférieur de 89 millions au montant du budget de 1921. Mais les fiches modificatives entraînèrent l'inscription de 81 millions de dépenses nouvelles, compensées il est vrai par 81 millions de recettes, et portèrent leur total à 1.180 millions. Le Rapporteur le majora à son tour, et le budget de 1922, voté le 31 décembre 1921, fut équilibré ainsi qu'il suit :

Recettes : 1.193 millions

Dépenses : 1.188 —

Réserve : 5 —

Pour la première fois depuis 1914, l'équilibre fut donc obtenu sans le secours de l'emprunt. Ce fait, de même que la diminution des dépenses supplémentaires pour 1921 et le rétablissement presque complet de l'unité budgétaire, est sans doute l'indice de l'assainissement relatif de la situation financière, mais l'équilibre obtenu ne paraît pas solidement établi et il est à craindre que les améliorations constatées ne soient pas définitives. Le budget fait état de recettes dont le Parlement n'a pas encore autorisé la perception. D'autre part, la compression des dépenses a été poussée à la limite extrême compatible avec le bon fonctionnement des services. M. Autrand reconnaît que « le programme d'économies sera d'une exécution difficile ». M. Lalou avoue que ses prévisions ont été établies dans un esprit d'optimisme qu'il considère comme légitime, « sans méconnaître les inconvénients qu'il peut présenter ». Enfin les exercices suivants ne bénéficieront pas

comme celui de 1921 de l'imputation des travaux d'entretien sur fonds d'emprunt et de l'utilisation des crédits transportés. Ils auront, par contre, à supporter le déficit des services du ravitaillement et les charges résultant de l'insuffisance des centimes autorisés en 1921 en compensation des charges de l'emprunt. Suivant l'expression du Préfet de la Seine, la situation actuelle constitue donc « au cours d'une route pénible, un palier plus aisé, mais qui sera très court ». Cependant, l'incertitude du résultat final de l'exercice 1922 et la perspective des difficultés futures ne peuvent diminuer l'importance que présentent le nouveau mode de préparation des budgets et l'abandon de l'emprunt comme complément des insuffisances budgétaires. Ils n'entraînent pas seulement des avantages financiers immédiats et évidents, mais indiquent que la volonté de l'Administration et du Conseil est désormais de n'autoriser les dépenses que dans la limite des ressources normales.

Conclusion. — La période aiguë de la crise qui éclata en 1914 peut être considérée comme terminée et l'inflation des budgets constitue son résultat le plus visible. Elle est indiquée par les chiffres suivants.

Budget de 1914	— (Fonds généraux)	— :	431 millions
—	1922	— —	1.193 —

soit : 175 % d'augmentation.

Les recettes provenant des impôts directs passent de 93 millions en 1914 à 347 millions en 1922.

L'octroi, dont le produit était évalué à 132 millions au budget de 1914, figure pour 281 millions à celui de 1922.

Les prévisions de recettes fournies par les services à

redevances étaient de 60 millions en 1914 et sont inscrites pour 144 millions au budget de 1922, celles du domaine industriel passent de 104 millions à 180.

Si les chiffres ont varié, la structure du budget elle aussi, s'est légèrement modifiée. La proportion des recettes fournies par les différents chapitres de recettes a subi les variations suivantes :

	1914	1922
Impôts directs.....	21 %	29 %
Octroi	31 %	24 %
Service à redevance.....	14 %	12 %
Services industriels.....	24 %	15 %

Les impôts directs, parmi lesquels les centimes additionnels basés sur les principaux fictifs, tiennent actuellement une place plus considérable qu'en 1914. Le seul produit des 185 centimes additionnels créés pendant la guerre est évalué à 187 millions.

Malgré les augmentations de taxes votées depuis 1917, les recettes de l'octroi ne fournissent plus comme avant la guerre le tiers des recettes totales. Les ressources du domaine industriel sont affectées surtout par la réduction des bénéfices de la régie du gaz qui ne figurent que pour 1 million au budget de 1922 au lieu de 20 millions en 1914. Mais le réaménagement des services industriels entrepris en 1921, laisse penser que le Conseil cherche de ce côté la solution des difficultés budgétaires afin de donner un répit aux contribuables. Il est probable que l'Assemblée s'orientera vers l'exploitation en régie intéressée des grands services publics municipaux. En effet, l'exemple fourni par le service du ravitaillement a diminué le nombre des partisans de la régie directe bien qu'il ne s'agisse là que

d'une entreprise purement commerciale. D'autre part, l'adoption par les tribunaux administratifs de la théorie de l'imprévision en matière de concession, expose le concédant aux risques de l'exploitation et supprime le plus grand avantage de cette combinaison.

Le grand mérite du conseil est d'avoir fait appel pendant les hostilités à des ressources éprouvées et d'avoir évité une réforme fiscale qui l'eût entraîné dans des voies inconnues au moment où l'avenir n'était que trop incertain. Il repoussa avec raison l'adoption d'une série de taxes variées proposées par les membres de tous les partis, taxes dont le rendement eût été aléatoire et la perception coûteuse. Le Conseil n'en retint que deux, la taxe sur les pianos et les domestiques qui ne semblent pas donner les résultats espérés.

L'augmentation des dépenses des principaux services municipaux de 1914 à 1922 est la suivante :

	1914	1922
Enseignement :	48.000.000	70.000.000
Assistance :	54.000.000	175.000.000
Voie publique :	90.000.000	176.000.000

Enfin la Dette, dont le capital était de 2.999 millions en 1914, s'élève à 6.600 millions au 1^{er} janvier 1922, et le montant total des annuités est passé de 136 millions en 1914 à 373 millions en 1922. Celles-ci représentent comme en 1914, 30 % environ des charges budgétaires.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher ce que la guerre a coûté à la Ville de Paris de 1914 à 1920. M. Lalou, en totalisant les déficits de chaque exercice, résultant de l'excédent annuel des dépenses et du montant des ressour-

ces exceptionnelles, arrive au chiffre de 2 milliards. Nous avons déjà indiqué l'origine et la nature des dépenses exceptionnelles qui engendrèrent ce déficit énorme. La grande majorité d'entre elles ne pouvait être évitée. Cependant, la consolidation définitive de la dette flottante dès 1916 sous la forme de l'emprunt à long terme d'un milliard proposé par M. Dausset, eut permis de réaliser une sérieuse économie. Cet emprunt eût alimenté la Trésorerie jusqu'à la fin de 1918, évité les frais des emprunts de 1917 et 1918, et hâté le recours à l'impôt. L'émission en 1916, d'obligations à 5 % au prix de 480 francs eût entraîné, d'après M. Dausset, une réduction de 216 millions sur le capital de la Dette.

Il semble que le Conseil, désireux d'agir d'après un plan d'ensemble, ait entrepris trop tardivement, sinon la création d'impôts nouveaux, du moins la majoration des tarifs du domaine immobilier et industriel. Réalisée par étapes à partir de 1917, elle eut, grâce à la hausse des prix, paru plus tolérable que l'augmentation soudaine de 1920. Sans doute, par suite de la diminution de la consommation et du ralentissement des transactions, ces recettes nouvelles n'eussent pas atteint immédiatement leur plein rendement, mais comme il s'agit là de redevances extrêmement nombreuses, leur augmentation même modérée eût permis d'atténuer les déficits et de faire profiter beaucoup plus tôt les budgets de la reprise de l'activité économique.

Si quelques erreurs furent commises, elles n'ont qu'une importance secondaire à côté du rétablissement, au moins provisoire, de l'équilibre budgétaire trois ans après la fin des hostilités. La netteté de la politique suivie par la majorité du conseil ne peut que servir les intérêts de la Ville et consolider son crédit. La suppression de la

rubrique des « Ressources à créer », qui figura dans sept budgets successifs, fait apparaître clairement le résultat favorable des mesures adoptées par le Conseil et des sacrifices consentis par les contribuables. Elle peut avoir une heureuse action sur le « moral », qui n'est pas à négliger, même en matière financière, et encourager les uns et les autres à ne pas ralentir leurs efforts.

Les pouvoirs publics peuvent aider grandement au rétablissement de la situation normale en donnant satisfaction aux revendications financières de la Ville et en lui accordant une plus large autonomie budgétaire. L'État, en contribuant dans la proportion prévue par les lois et décrets aux dépenses d'entretien du pavé de Paris et aux dépenses de police, accroîtrait les recettes municipales d'une vingtaine de millions. Enfin, il est à souhaiter que les travaux de la commission interministérielle chargée d'étudier la réforme des finances locales permettent bientôt au Conseil de créer un système fiscal basé, non sur des impôts additionnels aux impôts d'État ou sur une participation à des fonds communs, mais sur des taxes dont le rendement soit en rapport étroit avec le développement de la richesse et l'activité des transactions au sein même de la commune. Les grands problèmes d'intérêt national ou mondial détournent trop l'attention du sort des collectivités régionales et locales. Aucun moyen de mettre un terme à la crise actuelle ne doit être négligé et l'importance du rôle joué par les communes dans la vie du pays, surtout depuis la guerre, ne permet pas de différer la restauration de leurs finances. Le zèle de leurs administrateurs et l'activité de leurs habitants ne pourront qu'être stimulés par la constatation des progrès réalisés sur le terrain local, et la nation entière bénéficiera ainsi de la confiance et de

l'ardeur au travail renaissant dans chacune des cellules qui la composent. Étant donnée la nature de la plupart des services municipaux, ce renouveau de la vie communale se traduira par des améliorations matérielles et visibles. Sous l'influence de sa prospérité financière retrouvée, c'est donc l'aspect de Paris qui se modifiera et son embellissement, en augmentant sa force d'attraction, contribuera au prestige et à l'enrichissement du pays.

Vu : *le Doyen*,
F. LARNAUDE.

Vu : *le Président*,
Charles RIST.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

Budgets de 1914 à 1922 (fonds généraux)

Exercices	Recettes	Dépenses	Réserve pour dépenses imprévues	Réserve indisponible (1)	Dépenses inscrites aux budgets supplémentaires
1914	431.700.000	429.800.000	881.000	1.010.000	122.000.000
1915	447.900.000	442.500.000	4.300.000	—	222.700.000
1916	686.600.000	678.700.000	6.800.000	—	585.400.000
1917 ²	1.118.300.000	1.111.300.000	6.000.000	—	561.700.000
1918	749.900.000	740.500.000	8.400.000	—	376.600.000
1919	840.300.000	823.900.000	15.400.000	—	685.600.000
1920	1.004.500.000	990.200.000	13.200.000	—	643.900.000
1921	1.188.700.000	1.180.000.000	8.700.000	10.000	302.400.000
1922	1.193.700.000	1.188.400.000	5.300.000	—	

Cette réserve est constituée en prévision : a) de non valeurs éventuelles : Pavé de Paris, contribution de l'État : 1.000.000 ; b) de sommes pouvant être dues par la Ville aux fabriques dissoutes : Part contributive de la Ville dans les dépenses de construction d'une nouvelle église paroissiale en remplacement de la chapelle de l'Hospice des Quinze-Vingts.

(2) Le chiffre élevé du budget de 1917 résulte de l'importance des prévisions relatives au renouvellement et au remboursement des bons municipaux.

Principales recettes constatées (1914-1920)

Exercices	Impôts directs	Octroi	Services à redevances	Domaine industriel
1914	87.700.000	100.900.000	49.100.000	74.900.000
1915	91.900.000	78.800.000	42.100.000	68.800.000
1916	93.400.000	81.800.000	43.300.000	78.500.000
1917	95.600.000	89.300.000	44.200.000	82.200.000
1918	148.900.000	90.500.000	45.900.000	88.500.000
1919	187.700.000	126.300.000	57.500.000	119.200.000
1920	300.300.000	192.300.000	76.200.000	126.500.000

Principales dépenses constatées (1914-1920)

Exercices	Dette	Assistance	Police	Voie publique
1914	136.800.000	58.600.000	46.400.000	41.300.000
1915	139.600.000	67.400.000	47.100.000	36.600.000
1916	140.100.000	64.000.000	48.400.000	33.800.000
1917	159.200.000	100.300.000	56.400.000	36.800.000
1918	179.600.000	97.000.000	77.400.000	46.700.000
1919	188.500.000	178.800.000	116.600.000	77.100.000
1920	264.400.000	196.200.000	142.300.000	147.500.000

Résultats des exercices de 1913 à 1920* (fonds généraux)

Exercices	Recettes et Dépenses prévues (1)	Total des recettes constatées	Recettes exceptionnelles (2)	Dépenses constatées	Moins-values de recettes	Abandons de crédits	EXCÉDENT	
							de recettes	de dépenses
1913	515.200.000	514.000.000		510.800.000	1.200.000	4.400.000	3.200.000	
1914	668.900.000	576.400.000	104.000.000	602.100.000	92.500.000	66.700.000		25.800.000
1915	921.300.000	800.000.000	321.400.000	868.900.000	121.300.000	52.400.000		68.900.000
1916	1.544.900.000	1.406.100.000	863.700.000	1.379.300.000	138.800.000	165.200.000		
1917	1.950.500.000	1.588.000.000	936.500.000	1.710.300.000	362.500.000	240.100.000		26.400.000
1918	1.503.600.000	1.478.700.000	711.600.000	1.445.600.000	24.800.000	57.900.000		33.100.000
1919	1.872.800.000	1.708.400.000	734.800.000	1.707.900.000	164.300.000	164.800.000		500.000
1920	2.121.700.000	2.097.700.000	650.200.000	2.016.000.000	24.000.000	105.700.000		81.700.000

* Voir page 19 le cours des dépenses de 1875 à 1913.

1. Les chiffres de recettes figurant dans ce tableau comprennent : a) les recettes propres à chaque exercice ; b) les restes à recouvrer sur les produits des exercices antérieurs ; c) s'il y a lieu, l'excédent de recettes reporté des exercices précédents.

Les chiffres de dépenses comprennent : a) les dépenses propres à chaque exercice ; b) les restes à payer sur dépenses constatées des exercices antérieurs ; c) les dépenses à continuer imputables sur crédits ouverts pendant les exercices antérieurs ; d) s'il y a lieu, l'excédent de dépenses reporté des exercices précédents.

2. Les recettes exceptionnelles comprennent : a) le produit des emprunts et le produit des émissions et du renouvellement des bons municipaux ; b) le remboursement par le Département et les communes du capital et des bons souscrits par la Ville de Paris et le paiement des intérêts ; c) le remboursement par le Département et les communes des dépenses effectuées par la Ville pour lui permettre de souscrire aux bons émis par eux ; d) le produit de la vente du charbon provenant du stock de précaution constitué à l'aide du produit des émissions de bons municipaux.

Tableau des Emprunts émis par la Ville de Paris de 1914 à 1921

Nature de l'émission	Date de l'émission	Montant de l'émission	Délai de remboursement ou durée d'amortissement	REMARQUES
1 ^{re} Emission de Bons Municipaux.	Du 28 déc. 1914 au 1 ^{er} fév. 1915 6 juillet 1915 15 mars 1916	92.000.000 6.000.000 42.000.000 140.000.000	1 an	Taux d'intérêt net : 5, 50 %. Les bons émis en juillet 1915 et mars 1916 furent souscrits par l'Etat.
2 ^e Emission de Bons Municipaux.	24 juil.-2 sept. 1915 5 et 8 avril 1916 2 au 17 juin 1916	136.000.000 12.000.000 25.000.000 173.000.000	1 an ou 6 mois	Taux d'intérêt net des bons à 1 an : 5, 50 % — — — 6 mois : 5, 25 % Les bons émis en avril 1916 furent sous- crits par l'Etat.
3 ^e Emission de Bons Municipaux.	2 mai au 23 juin 1916	342.447.300	1 an ou 6 mois	Taux d'intérêt net 5, 25 et 5, 50 %.
Emprunt contracté aux Etats-Unis.	3 octobre 1916	50.000.000 dol. (291.750.000 fr.)	5 ans	Obligations de 500 et 1.000 dollars. Taux d'intérêt : 6 %.
Emprunt d'unifica- tion.	24 mai 1917	632.000.000	5 ans	Obligations de 500 francs. Prix d'émission : 495 francs. Taux d'intérêt net : 5,73 %.
Emprunt de Tré- sorerie contracté auprès du Crédit	Déc. du 27 avril 1918	198.000.000	5 ans	Taux d'intérêt : 6, 81 %, y compris tous impôts et frais d'émission qui furent payés par la Ville de Paris.

Bons Municipaux.					
Bons Municipaux Emission complém.	12 fév.-8 mars 1919	33.000.000			
Emprunt de conso- lidation	5 juin 1919	1.500.000.000	60 ans		Obligations de 500 fr. émises à 480 fr. et rapportant un intérêt net de 5 %, y compris la prime et les chances de lots. Conversion possible après le 1 ^{er} janvier 1930.
Emprunt de conso- lidation et de Trés. contracté auprès du Crédit Foncier.	6 mars 1920	400.000.000	50 ans		Taux d'intérêt : 6,75 %, y compris les impôts et frais de toute nature sup- portés par le Crédit Foncier.
5 ^e Emission de Bons Municipaux.	16 juillet 1920 au 17 fév. 1921.	448.236.000	1 an		Taux d'intérêt : 5,25 %.
Emp. au Canada.	1 ^{er} mai 1920 1 ^{er} février 1921	2.000.000 dol. 4.000.000 dol.	10 ans		Taux d'intérêt : 6,81 %.
Emprunt de Trésor- erie et de tra- vaux.	4-21 juillet 1921	1.800.000.000	60 ans		Obligations de 500 fr. émises à 480 fr. pour les porteurs d'obligations de 1919, et à 500 fr. pour les autres souscripteurs. Taux d'intérêt net : 6,27 % ou 6 %, suivant le prix d'émission, y compris les chances de lots. Aucun délai d'in- convertibilité.

BIBLIOGRAPHIE

- Allix E.** — Traité élémentaire de Science des Finances.
- Béquet L.** — Répertoire de Droit administratif.
- Block et de Pontich.** — Le régime administratif de Paris.
- Bouvier E.** — Les Régies municipales.
- Cadoux G.** — Les Finances de Paris, 1800-1900.
- Carré.** — Les budgets de Paris depuis 1870. Thèse 1909.
- Cilleuls (des).** — L'administration parisienne sous la troisième République.
- Dausset L.** — Rapport généraux sur les budgets de 1908 à 1920.
- Dubois P.-L.** — Essai sur les Finances communales.
- Lalou G.** — Rapports généraux sur les budgets de 1921 et 1922.
- Rebeillard E.** — Rapports généraux sur les comptes de la Ville de Paris de 1914 à 1920.
- Budgets et comptes de la Ville de Paris, 1870-1921.
- Collection des Rapports et Documents présentés au Conseil municipal, 1914-1921.
- Collection des Mémoires adressés par le Préfet de la Seine au Conseil municipal, 1914-1921.
- Bulletin municipal officiel, 1914-1921.
- Annuaire statistique de la Ville de Paris et du Département de la Seine, 1870-1914.
- Journal officiel.*
- Revue de Science et de Législation financières.*
- L'Economiste Français.*
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	5
La politique financière de 1870 à 1913.....	9
La situation en 1914.....	21
La politique d'attente, 1914-1917.....	31
L'unification de la dette flottante et le premier recours à l'impôt.....	75
La consolidation définitive de la dette à court terme.....	101
La première étape de la restauration des finances.....	121
Le rétablissement de l'équilibre budgétaire.....	147
Conclusion	157
Tableaux	163

IMPRIMERIE DE L'EST — BESANÇON
